© Marykee Deelen / Catapa 2009

Propuesta de POLÍTICAS PÚBLICAS para una nueva MINERÍA EN EL PERÚ

Con el apoyo de:

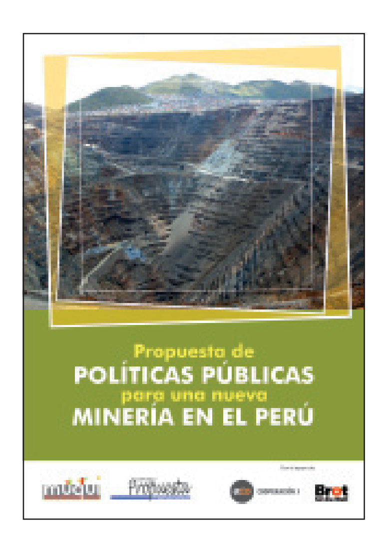








Propuesta de
POLÍTICAS PÚBLICAS
para una nueva
MINERÍA EN EL PERÚ



Es una publicación de:

Red Muqui
Coordinador: Javier Jahncke
Dirección: Av. Julio C. Tello 215 dpto. D, Lince. Lima 14.
Teléfono: 265-0534
Página web: www.muqui.org

Grupo Propuesta Ciudadana
Coordinador Ejecutivo: Eduardo Ballón
Dirección: Calle León de la Fuente 110, Magdalena del Mar, Lima 17.
Teléfonos: 613-8313 / 613-8314
Página web: www.propuestaciudadana.org.pe

Elaboración de contenidos:
Alejandro Laos
Ana Leyva
César Gamboa
David Velazco
Eduardo Ballón
Juan Edwin Alejandro
Epifanio Baca
Javier Jahncke
Jazmín Gonzáles
Julia Cuadros
Laureano Del Castillo
Luis Bolaños
Mario Zúñiga
Martín Scurrah
Walter Vargas

Diseño y diagramación: Renzo Espinel y Luis de la Lama
Edición de publicación: Nelly Carrasco C.
Impresión: SINCO EDITORES
Jr. Huaraz 449, Breña - Lima
Teléfono: 433-5974

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-05847
1ra. Edición

Tiraje: 1000 ejemplares
Lima, abril del 2014

Con el apoyo de:





ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Entre los meses de setiembre y octubre del 2013 se llevaron a cabo los eventos «Diálogos Ciudadanos: Propuestas de Políticas para un Nuevo Rol de la Minería en el Perú». Como resultado de ello tenemos la presente publicación que contiene nueve documentos que discuten y proponen una agenda de políticas y medidas de corto y mediano plazo.

En cada uno de ellos se desarrollan temas referidos a la problemática ambiental y minera que expresan una discusión y reflexión amplia y previa. Así, los primeros ocho documentos fueron discutidos con la participación de especialistas de instituciones y organizaciones de la sociedad civil y del Estado, así como líderes sociales. El noveno sobre educación ambiental es una propuesta cuya discusión aún está pendiente y que fue agregada por la importancia del tema

Líderes y actores tuvieron la tarea de realizar una evaluación de los principales problemas de la expansión minera y sus impactos en el Perú, para a partir de ello identificar las políticas y medidas de cambio más pertinentes y urgentes en cada caso. Se trata de un esfuerzo colectivo orientado a validar, actualizar y articular una propuesta de agenda de políticas públicas que requiere debatirse y consensuarse en el Perú. La perspectiva es reorientar la actividad minera hacia enfoques y procesos que aporten efectivamente al desarrollo local y nacional diversificado, teniendo como ejes el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales así como el respeto de los derechos humanos y ambientales de las poblaciones y comunidades del entorno local y regional.

La construcción social de una agenda nacional es el centro de estos esfuerzos que tiene importantes hitos en los tres últimos años. Así tenemos las agendas regionales ambientales y de desarrollo, formuladas en el marco de las elecciones municipales y regionales del 2010 y la propuesta de agenda ambiental y minera elaborada por la Red Muqui en el 2011.

Del mismo modo son hitos las propuestas formuladas por diversas instituciones, que fueron presentadas a los candidatos en las elecciones presidenciales del 2011; más recientemente, el documento de propuestas para la minería suscrito por organizaciones sociales e instituciones políticas y, finalmente, los pronunciamientos públicos de la Red Muqui cuyas propuestas integrales y específicas se ubicaron en las coyunturas más importantes del país.

En este proceso se ubica los «Diálogos Ciudadanos: Propuestas de Políticas para un Nuevo Rol de la Minería en el Perú», que constituyen un intento de síntesis actualizado de lo avanzado hasta la fecha y una contribución a la recuperación necesaria de las

demandas sociales que estuvieron en la base de los conflictos socio ambientales de los últimos años.

Hoy estamos entrando a nuevos procesos electorales, los municipales y regionales del presente año y luego las elecciones generales del 2015 que, en conjunto, deben constituir oportunidades para fijar y debatir una agenda nacional relevante para la sociedad, donde el cambio de las políticas extractivas vigentes, en particular las mineras, ocupe un lugar preferente en la atención de las fuerzas políticas y sociales.

Convertir estas propuestas de políticas en instrumentos para la construcción de un consenso transformador y efectivo que establezca un nuevo rol de la minería en el Perú, es tarea que compromete a todos los actores sociales y políticos. De aquí la vigencia del llamado que hiciera la Red Muqui de «…discutir y consensuar esta agenda pendiente, con miras a construir un nuevo contrato social y ambiental en torno a las actividades extractivas, de modo que estas sean abordadas desde criterios que compatibilicen la inversión con el desarrollo sostenible y la inclusión social…»

En la organización y realización de los talleres llevados a cabo a propósito de los «Diálogos ciudadanos…» son varias las instituciones que aunaron esfuerzos: la Red Muqui, APRODEH, CEPES, CooperAcción, DAR, FEDEPAZ, Grupo Propuesta Ciudadana, REMURPE, RedGe, La Universidad Antonio Ruiz de Montoya. A todos ellos agradecemos su colaboración y compromiso.

Del mismo modo destacamos la participación de las regiones. La trasmisión de los talleres en tiempo real hizo posible la participación simultánea en el debate de especialistas y líderes sociales de las regiones de Cusco, Puno, Ayacucho, Junín, Pasco, Cajamarca, Jaén, Tarapoto-San Martín y Chulucanas-Piura, cuyos aportes fueron incorporados en la elaboración de las versiones finales de los documentos ahora publicados.

Queremos reconocer especialmente los auspicios de las instituciones de cooperación que vienen apoyando y acompañando el proyecto institucional de la Red Muqui, tales como ICCO, Misereor, Cáritas Alemania, CAFOD y Cáritas Francia. A todos ellos nuestros agradecimientos por su apuesta y solidaridad.

Edwin Gonzales

Red Muqui

INTRODUCCIÓN

Desde su fundación, la Red Muqui se definió como un espacio de acción y propuesta. Esta definición representó en todos estos años de trabajo dos aspectos o líneas estratégicas fundamentales: por un lado el compromiso de acompañar casos específicos de poblaciones que han visto sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, afectados por la presencia de actividades mineras y, por otro, un trabajo de reflexión, investigación y elaboración de propuestas alternativas que colocó a la Red en el debate sobre políticas públicas relacionadas con la minería.

Diversidad de casos emblemáticos fueron respaldados por la Red Muqui en todos estos años: conflictos en regiones como Cajamarca, Piura, Lambayeque, Ancash, Pasco, Junín, Arequipa, Puno y Cusco, entre otras.

Este trabajo fue fundamental, no solamente para la defensa efectiva de los derechos de esas poblaciones, sino para, a partir del caso específico, iniciar una reflexión sobre el marco legal e institucional que está en la base del proceso de expansión minera de los últimos años.

Es allí donde entra la línea de reflexión. Se nutre de la acción concreta; de la sistematización de los casos; de la investigación-acción; del análisis en la realidad específica de las políticas públicas en los casos mencionados. Todo el trabajo realizado permitió que la Red Muqui aparezca en varios momentos claves colocando en la agenda de debate público temas claves: las debilidades del sistema nacional de evaluación de impactos ambientales; el derecho a la consulta previa y la participación ciudadana; el ordenamiento territorial; los impactos acumulativos; el tema del agua, la concesiones mineras; los aportes tributarios del sector, la minería informal, entre otros temas.

En este esfuerzo han confluido otras instituciones de la sociedad civil que vienen trabajando propuestas alternativas al extractivismo desde sus campos de especialidad. Con ellos y en los últimos años se transitó por caminos de reflexión y acción conjuntos, que contribuyen a la incidencia y al debate público. Sus aportes junto a los de la Red Muqui abonan a la configuración de una propuesta de agenda de políticas para una nueva minería en el Perú.

Con esta publicación, la Red Muqui ratifica su línea de diagnóstico y propuesta, al mismo tiempo que afirma su apuesta por articular esfuerzos con otras instituciones amigas con las cuales comparte los objetivos de cambio. El conjunto de artículos que se presentan, abarcan un amplio abanico de temas que hoy en día se encuentran en discusión: la minería y sus impactos en los recursos naturales y en el territorio; la gestión ambiental y sus instrumentos; la pequeña minería, la minería artesanal e ilegal; la

participación ciudadana y la consulta previa para los pueblos indígenas; los derechos humanos y la conflictividad social; la descentralización; la participación de los gobiernos regionales en las decisiones ambientales y mineras; la agricultura en las zonas mineras; la educación ambiental; la renta extractiva y la diversificación económica.

Los autores y con ellos las instituciones que representan, no solamente son expertos que vienen trabajando desde hace un buen tiempo los temas abordados, sino que han acompañado diversos procesos en las regiones y se nutren, por lo tanto, de la acción y la realidad concreta.

Este texto se presenta en un momento particular en el país, en el que cada vez se hacen más evidentes las enormes resistencias que enfrenta cualquier posibilidad de reforma y cambio en las políticas públicas; por más progresiva y gradual que sea. Por el contrario, pareciera ser que nos seguimos moviendo en una tendencia o «espiral» que genera entrampamiento y que impide que las reformas avancen. Aparecemos hoy en día en el contexto latinoamericano como uno de los países más conservadores.

Lo cierto es que cuando se han producido intentos de reformas institucionales en el Perú, éstas no terminaron de consolidarse y por el contrario, luego de algunos avances, se vuelve a retroceder. Esta ha sido la tendencia en los últimos años y por supuesto el período del gobierno del presidente Humala, parece ser una nueva y mayor evidencia al respecto.

¿Qué es lo que impide las reformas? ¿Por qué, por ejemplo, los conflictos sociales vinculados a la actividad minera no tienen como correlato los necesarios cambios en la institucionalidad y en los instrumentos o políticas específicas?

Por un lado se tiene que reconocer que los cambios, las políticas a implementar y el camino a seguir, no están del todo bien definidos y en ese sentido el trabajo que presenta la Red Muqui es un importante aporte para seguir avanzando en la buena dirección de afinar propuestas. Los escenarios de transición a nuevas formas de hacer actividades extractivas, como la minería, todavía se encuentran en una fase muy inicial de propuesta que es necesario seguir impulsando y debatiendo.

Además, los grupos de resistencias a los cambios muestran grandes fortalezas y niveles de articulación que por el momento superan largamente a los sectores que impulsan los cambios: empresas mineras y sus asociaciones y gremios, altos funcionarios de los ministerios claves que juegan el rol de *guardianes del modelo extractivista,* clase política, medios de comunicación, etc., son algunos baluartes de las resistencias a los cambios.

Por lo tanto, las tendencias conservadoras predominan por el momento y pretenden seguir predominando. La férrea oposición de los núcleos empresariales y sus aliados, finalmente lograron, como hemos mencionado, mediatizar los intentos de cambios y cuando éstos ocurren tienden a ser débiles con procesos de implementación demasiado lentos, que terminan desvirtuando las políticas y que no logran modificar una correlación de fuerzas adversa al cambio: los casos recientes del nuevo sistema nacional de certificación ambiental o la implementación de la ley de consulta previa para los pue-

blos indígenas, son algunos ejemplos de una situación que se viene reproduciendo en los últimos años y que trasciende los gobiernos.

Además, están los candados que se han ido construyendo para «blindar» las reglas de juego vigentes e impedir o hacer más difícil posibles reformas. Uno de esos candados son los Tratados de Libre Comercio (TLC) y sus capítulos de protección a las inversiones o en su defecto los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), que vienen a ser prácticamente lo mismo.

Por lo tanto, debemos reconocer que las propuestas de reformas y políticas públicas alternativas, que surgen a partir de situaciones específicas de conflicto, siguen encontrando fuertes resistencias de los grupos empresariales que vienen utilizando de manera efectiva o como mecanismos de presión, según sea el caso, todos los instrumentos que tienen a la mano.

Superar las resistencias y estos instrumentos de blindajes es el mayor reto que parece enfrentar cualquier propuesta de cambio de las reglas de juego, como la que plantea la Red Muqui. Para avanzar en la buena dirección habría que interrogarse sobre qué otro tipo de fundamentos son necesarios para pensar en procesos de transición.

Esta es una tarea fundamental para espacios como los de la Red Muqui y sus instituciones aliadas. Por ello la importancia de los documentos que se publican. Si hablamos de transiciones hay que hablar también de los pasos previos que necesariamente deben ser dados y las estrategias que se tienen que seguir.

En primer lugar, un escenario de transiciones implica construir una correlación de fuerzas que hoy en día no existe en el país y que es necesario reconocer y trabajar. Todo ello significa identificar, construir e implementar diferentes estrategias: ¿Qué capacidades y qué tipo de organizaciones se requieren? ¿Qué alianzas se necesitan? ¿Qué instrumentos y qué otras propuestas de políticas, además de las ya identificadas, se plantean?

Igualmente, se requiere observar con atención lo que está pasando en el resto del mundo en torno a estos temas. No es poco lo que viene ocurriendo en varios países de América Latina, Asia y Oceanía. Leyes que protegen ecosistemas y excluyen a la actividad minera, paralización de mega proyectos, moratoria de actividades mineras, propuestas de cambios en los tratados de libre comercio y sobre todo en los mecanismos de protección a las inversiones, etc.

El cuestionamiento a la forma como se viene haciendo minería en las últimas décadas tiene hoy en día características globales. Todos estos procesos en diferentes regiones en el mundo vienen abriendo debates que en muchos casos terminan en decisiones importantes que están tomando algunos Estados y que significan cambios de las políticas instaladas hace dos décadas.

Lo que sí es importante destacar es que los procesos que se vienen desarrollando en el Perú lograron en primer lugar que una problemática que se veía hasta hace unos años bastante alejada de los centros de decisión política, en la actualidad sea un tema gravitante

en el debate nacional: los conflictos vinculados a la minería ya no son tan lejanos y hoy en día son analizados y discutidos por propios y extraños, y tiene una fuerte influencia en la agenda política del país.

Al mismo tiempo se ha hecho pública una agenda de políticas alternativas que busca crear un nuevo esquema de regulación para minería. Este tipo de debate viene planteando varias pistas y escenarios posibles, lo cual es un avance importante. Sin embargo, todavía queda mucho terreno por recorrer.

Se espera que se pueda seguir avanzando en la perspectiva de construir los equilibrios necesarios entre una actividad como la minería y una agenda de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, para que finalmente las transiciones dejen de estar en compás de espera y finalmente puedan llegar a buen puerto. Lo que queda claro es que los denominados conflictos socio-ambientales nos han mostrado que se exigen cambios que deben expresarse en un conjunto de reformas, como las que se plantean en este libro.

Solo así, los conflictos podrán canalizarse por vías institucionales, pacíficas y democráticas. Hay que buscar avanzar, no debemos estancarnos y menos aún retroceder, como algunos pretenden. Ese es el reto que tenemos por delante.

José De Echave

Consejo Directivo de la Red Muqui

SIGLAS UTILIZADAS EN LOS ARTÍCULOS

ANA: Autoridad Nacional del Agua
ANP: Área Natural Protegida
ANR: Asamblea Nacional de Rectores
APEGA: Asociación Peruana de Gastronomía
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BM: Banco Mundial
CENAGRO: Censo Nacional Agropecuario
CEPLAN: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CEPAL: Comisión Económica Para América Latina
CERD: Comité contra la Discriminación Racial de Naciones Unidas
CETPRO: Centros de Educación Técnico Productiva
CIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos
COFOPRI: Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CONAM: Consejo Nacional del Medio Ambiente
COP20: Conferencia de Cambio Climático de Naciones Unidas
CPETI: Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
CTAR: Consejos Transitorios de Administración Regional
DEVIDA: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
DL: Decreto Legislativo
DRE: Dirección Regional de Educación
DREM: Dirección Regional de Energía y Minas
DS: Decreto Supremo
DU: Decreto de Urgencia
EA: Educación Ambiental
EAE: Evaluación Ambiental Estratégica
ECA: Estándar de Calidad Ambiental
EIA: Estudio de Impacto Ambiental
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI: Fondo Monetario Internacional
FONCOR: Fondo de Compensación Regional

GR: Gobierno Regional
IGAC: Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo
INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática
INGEMMET: Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico del Perú
INIA: Instituto Nacional de Innovación Agraria
INRENA: Instituto Nacional de Recursos Naturales
LCP: Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Originarios
LGM: Ley General de Minería
LMP: Límites Máximos Permisibles
MA: Minería artesanal
MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINAG: Ministerio de Agricultura
MINAM: Ministerio del Ambiente
MINCUL: Ministerio de Cultura
MINEM: Ministerio de Energía y Minas
MINTRA: Ministerio de Trabajo
MW: Megawatts
NUMES: Matriz Energética Sostenible
OEA: Organización de los Estados Americanos
OEFA: Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIT: Organización Internacional del Trabajo
OMS: Organización Mundial de la Salud
ONG: Organización No Gubernamental
ONU: Organización de las Naciones Unidas
OSINERGMIN: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas
OT: Ordenamiento Territorial
PBI: Producto Bruto Interno
PCM: Presidencia del Consejo de Ministros
PEA: Población Económicamente Activa
PJ: Poder Judicial
PIP: Proyecto de Inversión Pública
PM: Pequeña minería
PMA: Productor minero artesanal
PMIR: Programa de Mantenimiento de Infraestructura de Riego
PPII: Pueblos Indígenas

PPM: Pequeño productor minero
PPR: Presupuesto Por Resultados
PREVAED: Programa Presupuestal de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastre
PRODUCE: Ministerio de la Producción
REDAR-PERU: Red de Agroindustria Rural del Perú
REDD: Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de los Bosques
RM: Resolución Ministerial
RNDC: Registro Nacional de Declaración de Compromiso
SEIA: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SENACE: Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SERFOR: Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SERVINDI: Servicios en Comunicación Intercultural
SINEFA: Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
SINANPE: Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINIA: Sistema Nacional de Información Ambiental
SNGRH: Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos
TdR: Términos de Referencia
TM: Toneladas Métricas
TUO: Texto Único Ordenado
TUPA: Texto Único de Procedimientos Administrativos
UA: Unidades agropecuarias
UGEL: Unidad de Gestión Educativa Local
UIT: Unidad Impositiva Tributaria
WOLA: Washington Office in Latin America
ZEE: Zonificación Ecológica Económica



LA MINERÍA Y SU IMPACTO EN LOS RECURSOS NATURALES Y EL TERRITORIO

LA MINERÍA Y SU IMPACTO EN LOS RECURSOS NATURALES Y EL TERRITORIO

Ana Leyva (FEDEPAZ / Plataforma de Ordenamiento Territorial) y Laureano Del Castillo (CEPES)

I. EL CONTEXTO Y LA PROBLEMÁTICA

1. Concesiones mineras, territorio y dominio del Estado sobre los RRNN

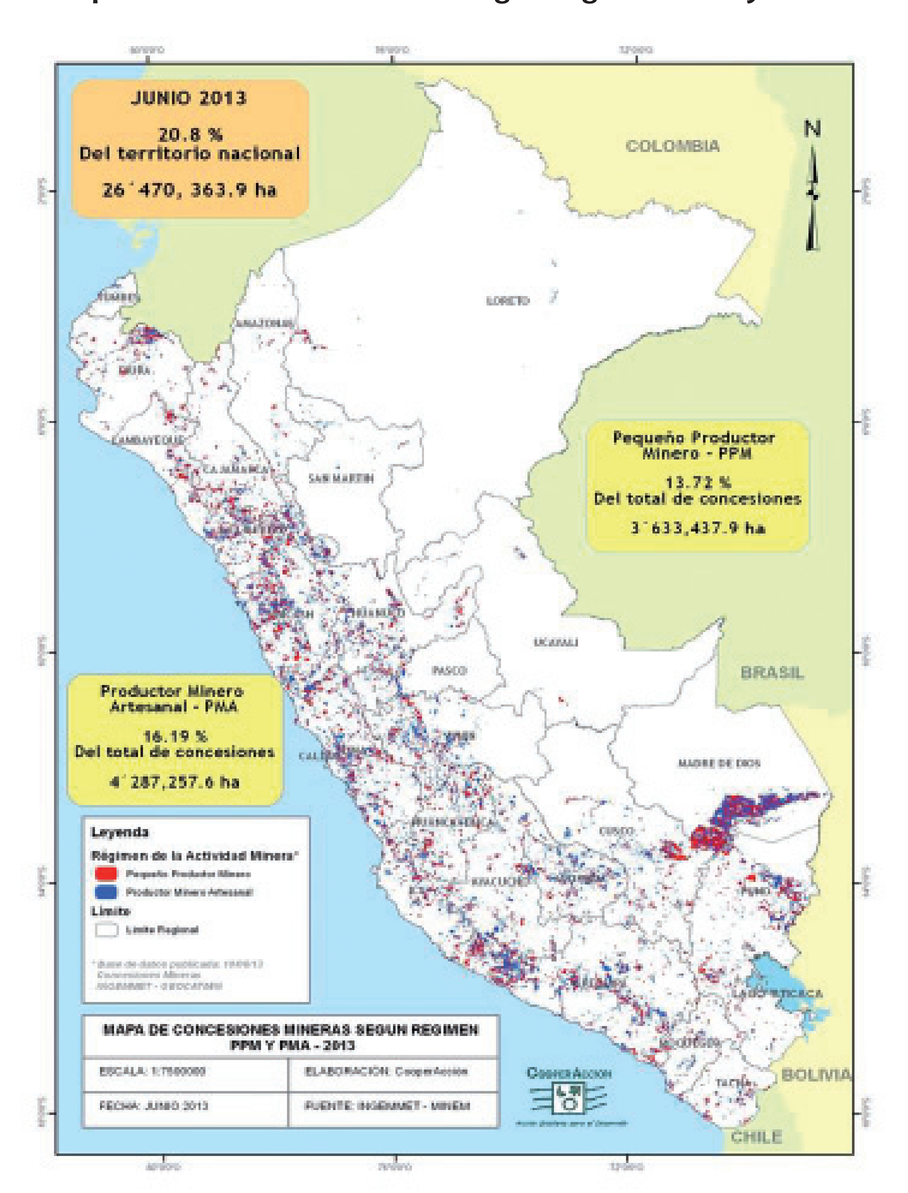
Desde que empezó el boom minero por el alza de precios de los minerales a nivel internacional y la demanda creciente de China e India en la década de 1990, la minería se ha venido extendiendo en todo el territorio nacional mediante la adquisición de concesiones mineras o petitorios mineros y la ejecución de actividades de exploración y explotación. Alrededor del 20% del territorio nacional se encuentra actualmente concesionado o con petitorios mineros, existiendo éstos en casi todas las regiones del país, en algunas, en mayor proporción que en otras. Aún con la crisis internacional, este proceso no se ha detenido y ha supuesto la incorporación anual de entre 5.000 y 8.000 concesiones.

La existencia de una concesión minera no supone necesariamente que exista una operación en el lugar concesionado. Algunos representantes del sector señalan que el establecimiento de una concesión solo otorga un derecho expectaticio y que, por tanto, no tiene ningún impacto. Sin embargo, su existencia, en la práctica, viene condicionando la creación de áreas naturales protegidas[1], la calificación de uso de tierras, su declaratoria en situación de abandono y la propia actividad planificadora del Estado, ya que se suele dar por hecho que donde existe un derecho minero no se puede asignar otro uso. Lo que está sucediendo es que mediante las concesiones, que suponen un procedimiento de aprobación casi automático para otorgar un derecho, se ésta definiendo, por defecto, el uso del territorio.

En el Perú, según establecen la Ley de Descentralización y las leyes orgánicas de Municipalidades y de Gobiernos Regionales, ambos niveles de gobierno subnacional son los que tienen la competencia para ordenar el territorio; en consecuencia, para definir su uso. Para ello, estas instancias deben valerse del plan de ordenamiento territorial y otros instrumentos de planificación, como el plan de acondicionamiento territorial, el plan urbano, etc.; estos últimos, aplicables sólo por las municipalidades.

[1] La Resolución Presidencial 205-2010-SERNANP, que aprueba la directiva para la evaluación de las propuestas para el establecimiento de las Áreas de Conservación Regional (ACR), establece que se puede constituir una ACR sólo si se cuenta con el consentimiento expreso, mediante comunicación escrita, del propietario o de quien posee un derecho real en el área propuesta por el Gobierno Regional.

Gráfico 1. Mapa de concesiones mineras según régimen PPM y PMA -2013



Esta competencia planificadora ha sido muy poco ejercida, porque no se ha regulado el ordenamiento territorial, existiendo una norma para la zonificación ecológica económica, que permite elaborar el diagnóstico e identificar sus posibles usos. Son muy pocas las municipalidades que han elaborado planes de acondicionamiento territorial o planes urbanos, entre otras razones por desinformación, limitadas capacidades técnicas, pero principalmente por la falta de una política nacional para promoverla.

Aunque existe este vacío, cabe precisar que el país cuenta con regulaciones sectoriales específicas, que establecen algunos usos, así como también restricciones o prohibiciones para ello. Algunas de esas regulaciones exigen la elaboración de planes en los que se concretan las zonificaciones. Entre los instrumentos establecidos, se pue-

de mencionar los Planes Maestros para Áreas Naturales Protegidas, Planes Forestales, Planes de Prevención de Riesgo de Desastres, Planes de Gestión de los Recursos Hídricos de Cuenca, etc. Gran parte de los mismos, están en proceso de implementación, lo que quiere decir que pocos lugares cuentan con ellos.

Ante esta situación, en una buena parte del territorio no se ha definido el uso y por lo tanto, al otorgar derechos para la explotación de un recurso, se está definiendo éste, sin contar con un proceso de planificación previo.

Es en este contexto que en la actividad minera, cualquier persona, natural o jurídica, puede solicitar el otorgamiento de una concesión. Se trata de un procedimiento de aprobación casi automático, en donde la única información que se proporciona es la que corresponde a la ubicación del proyecto y los datos de su titular, verificándose en el procedimiento si no hay yuxtaposiciones con un derecho o petitorio pre-existente y si no hay restricciones o prohibiciones en el uso de esa área, para lo cual se recurre al Catastro Minero. Si la información se verifica favorablemente, la decisión está dada. Es decir que, cuando no hay ordenamiento del territorio, el uso lo define tácitamente el sector privado y lo convalida el Estado con el otorgamiento del derecho para exploración y explotación.

Por las consecuencias jurídicas que tienen las concesiones mineras y por la forma en que se otorgan, preocupa que una vez que se conceden al titular, difícilmente pueden ser revertidas al Estado. Los únicos supuestos de extinción son su no uso por un tiempo prolongado y el no pago de los derechos de vigencia y penalidades. Si el Estado decidiera recuperar ciertos territorios para destinarlos a otros usos o fines, no puede hacerlo. Esta protección legal que se le da a las concesiones, es casi absoluta y es mayor a la otorgada por la Constitución al derecho de propiedad (derecho real más completo), pues, en ella, es posible expropiar en situación de necesidad pública.

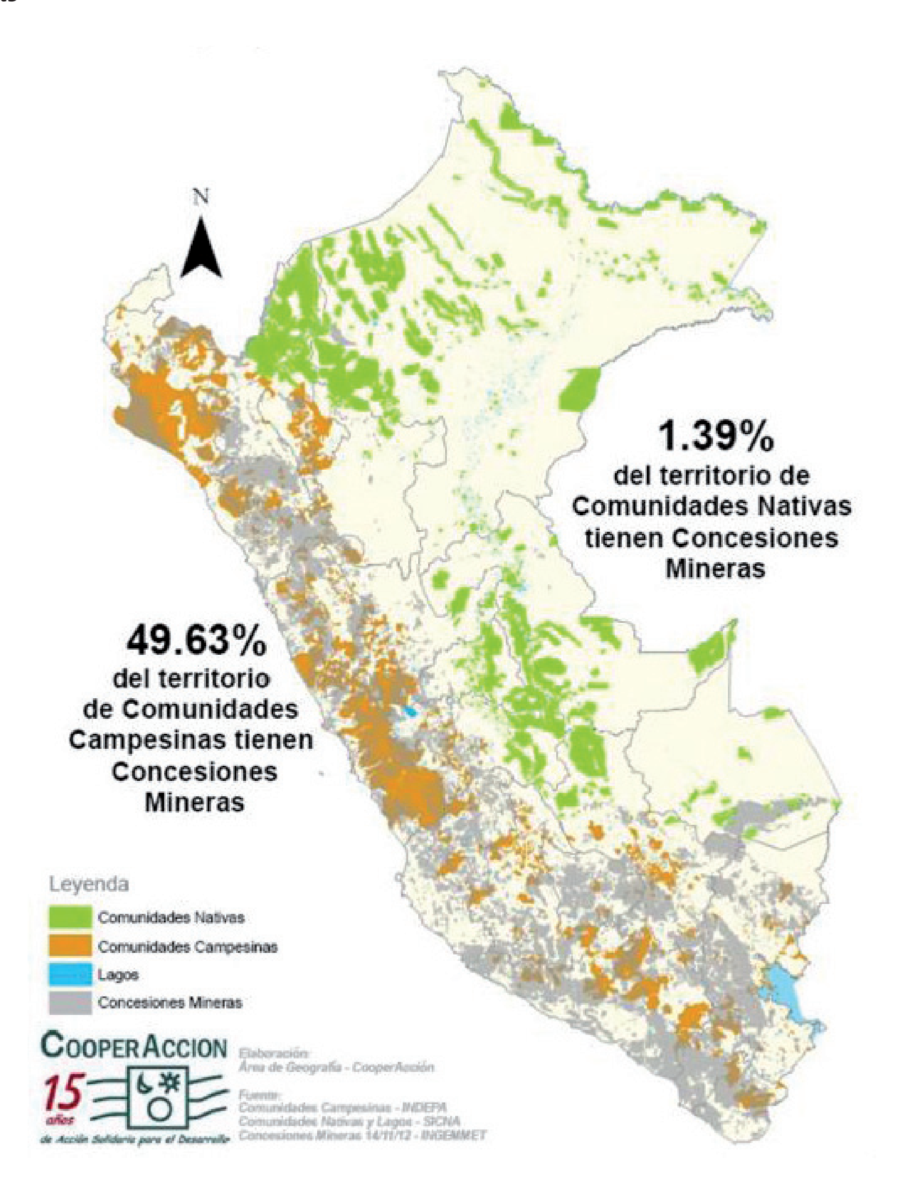
Actualmente, existen distintas yuxtaposiciones de usos y de derechos. Son numerosos los casos de áreas naturales protegidas, zonas de recarga hídrica, bosques y centros poblados, que presentan concesiones mineras o petroleras. Las poblaciones locales, sus municipios y gobiernos regionales, esperan una vía institucional que permita redefinir el uso de manera razonable e informada en estas situaciones y que no se imponga per-se, el uso minero.

Esta situación se hace también evidente en los casos de minería informal, pues para la formalización es necesario que el titular de la concesión brinde el permiso correspondiente. Sin embargo, en numerosos casos éste se niega a otorgarlo, impidiendo que el Estado pueda intervenir.

2. Tierras comunales y minería

Gran parte de las concesiones mineras otorgadas se encuentra en tierras de comunidades campesinas o nativas, que ocupan el 49,63% del territorio comunal, como puede observarse en el mapa siguiente:

Gráfico 2
Tierras de comunidades campesinas y nativas con superposición de concesiones mineras



Esta situación ha sido posible porque en nuestra legislación, como ocurre en otros países de tradición romanista, se separa el derecho sobre el terreno superficial del derecho sobre el subsuelo, en donde se encuentra el yacimiento. Por eso, nuestra legislación distingue entre el derecho de propiedad sobre la tierra y la concesión minera, que otorga derechos sobre las sustancias minerales que se encuentran en el subsuelo.

Hoy, existe una fuerte presión por las tierras comunales, ya que cuando un proyecto se va a ejecutar, se requiere el acceso a la tierra superficial y para ello se tiene que obtener el permiso del propietario. Cuando no se llega a un acuerdo entre el propietario de la tierra (sea éste un particular o una comunidad), se puede solicitar la servidumbre minera. Este procedimiento se ha aplicado sólo en ciertos casos y bajo determinadas condiciones.

Debido a que un porcentaje significativo de comunidades no están tituladas[2], se ha buscado facilitar el acceso a sus tierras a través de la reversión por abandono o mediante la calificación de aquellas como eriazas. La Constitución Política vigente, señala que las tierras comunales (tanto de comunidades campesinas como de comunidades nativas) son imprescriptibles[3], pero admite como excepción el abandono de tierras. La Ley Nº 26505, Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, desnaturalizando el abandono, señala que éste sólo se aplica a las tierras entregadas por el Estado en concesión (artículo 5). Si consideramos que 49,63% de las tierras de las comunidades campesinas están concesionadas para minería y año a año se suma nuevas concesiones, la situación se torna muy preocupante.

La Ley Nº 26845, Ley de Titulación de las Comunidades Campesinas de la Costa, por su parte, con el afán de facilitar a los particulares el acceso a sus tierras, lleva la figura del abandono a extremos que colisionan con la Constitución.

> «Artículo 10°.- Procede declarar el abandono legal de las tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, de conformidad con los artículos 88o y 89o de la Constitución Política del Perú, cuando terceros poseedores en condición de precarios las tengan dedicadas a la actividad agraria bajo explotación económica, pública, pacífica e ininterrumpida por un plazo no menor de dos (02) años a la fecha de presentación de la solicitud de declaración de abandono y de acuerdo a lo previsto en el artículo 27o del Decreto Legislativo No. 667 siempre que ofertada la compra por dichos poseedores precarios, esta no se hubiera concertado con la comunidad».

En cuanto a las tierras eriazas[4], la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas, Ley Nº 24657, considera que éstas hacen parte de las tierras originarias de las comunidades campesinas y por lo tanto les deben ser reconocidas como parte de sus territorios (artículo 2).

En 2008 el Decreto Legislativo Nº 994 señaló que las tierras eriazas con aptitud agrícola, que no cuenten con título de propiedad inscrito en registros públicos, eran de dominio del Estado, lo que implicaba desconocer el derecho de las comunidades carentes de títulos e incluso de aquellas que los tuvieran pero no los hubieran inscrito en registros públicos. Superando ese exceso, el mismo año, el Decreto Legislativo Nº 1064, en su Quinta Disposición Complementaria Final, modificó esa arbitraria norma eliminando el requisito de la inscripción registral para reconocer el derecho de propiedad de las comunidades.

---

2 Según información del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, COFOPRI, a diciembre de 2010, sobre un total de 6.069 comunidades campesinas reconocidas, 959 estaban por titular.

3 La imprescriptibilidad es la garantía constitucional que impide que las tierras comunales puedan ser adquiridas por un particular a través del mecanismo de la prescripción adquisitiva de dominio (o usucapión), consistente en que por la posesión y el paso del tiempo un ocupante puede convertirse en propietario, cumpliendo determinados requisitos legales.

4 La legislación peruana define como tierras eriazas con aptitud agropecuaria a «las no explotadas por falta o exceso de agua» (Decreto Supremo Nº 011-97-AG, artículo 7).

La Ley de de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, Nº 26505, en su Segunda Disposición Complementaria, establece que el Estado procederá a la venta o concesión de todas las tierras eriazas de su propiedad, salvo el caso de las parcelas de pequeña agricultura. Esa norma fue reglamentada mediante el Decreto Supremo Nº 026-2003-AG, de julio de 2003.

Por otro lado, cabe señalar que el Decreto Supremo Nº 054-2013-PCM, publicado en mayo de 2013 con la finalidad de eliminar trabas a las inversiones privadas, obliga al Estado, cualquiera que sea el nivel de gobierno, a entregar en servidumbre a quien lo solicita las tierras eriazas de propiedad del Estado. La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales deberá hacer una entrega provisional del predio solicitado en un plazo no mayor de 15 días, luego de lo cual recién realizará una valoración comercial de la servidumbre y la formalizará. El problema se presenta sobre todo para aquellas comunidades campesinas ubicadas en la costa, muchas de la cuales carecen aún de títulos de propiedad sobre sus tierras, compuestas por lo general por una amplia extensión de tierras eriazas.

Finalmente, debemos recordar que la Ley Nº 26845, Ley de Titulación de las Comunidades Campesinas de la Costa, aprobada durante el gobierno de Alberto Fujimori, buscaba promover la fragmentación de estas tierras y su venta a terceros o la adjudicación individual a los comuneros, con la finalidad de facilitar su adquisición por inversionistas privados.

3. Minería y sus impactos sobre los recursos naturales

Si bien las concesiones ocupan un porcentaje importante del territorio, como se ha dicho, las operaciones mineras son menores. Al respecto las empresas mineras y el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) sostienen que los proyectos que se encuentran en exploración y explotación representan menos del 1% del territorio nacional. Sin embargo, este porcentaje podría incrementarse significativamente si se considera la cartera de inversiones de más de 50.000 millones de dólares representada en 51 proyectos, prevista para los años 2011-2018.

Uno de los aspectos más cuestionados de dichas inversiones es el nivel de impacto ambiental que tendrían, ya que en un gran número de dichos proyectos se ubica en zonas donde se originan los cursos de agua, principalmente en ecosistemas de alta montaña.

Recordemos que una operación minera puede realizarse mediante explotación subterránea o a tajo abierto. La más usada hoy en día en el Perú es la de tajo abierto, por el tipo de yacimiento y por sus menores costos. Esta forma de explotación, en la gran minería, supone el desplazamiento de miles de toneladas de suelo, excavaciones profundas que pueden afectar aguas subterráneas y acuíferos, además de la eliminación de cobertura vegetal.

Por otro lado, no puede olvidarse que en las actividades mineras el procesamiento del mineral consume grandes cantidades de energía y de agua. Al respecto, las empresas señalan con insistencia que el agua

Gráfico 3
Ubicación de principales proyectos mineros



utilizada en sus procesos industriales se recupera y reutiliza. Sin embargo, hay agua que luego de procesada se devuelve a los ríos y otra que se requiere para garantizar las reacciones químicas necesarias.

4. Minería y su consumo de energía

La capacidad instalada de generación de energía en el país, alcanzó a 8.600 MW en 2010. El sector minero tenía en ese año una potencia de aproximadamente 850 MW y se preveía en ese entonces un aumento de 86 MW para el año 2011; de otros 216 MW en 2012 y en el año 2013 crecería en 265 MW. En ese momento, las principales cargas mineras eran 40 MW de la ampliación de Cajamarquilla, 40 MW de la ampliación Antamina, 90 MW Antapaccay y 25 MW de Toromocho[5].

[5] «La Minería y su demanda de electricidad, escenarios en Perú y Chile». Revista 71. Junio de 2011. www.latinomineria.cl.

Cuadro 1

Tema	Política Energética Actual	Propuesta de NUMES
Estructura de generación eléctrica	Hidroeléctrica 70% Gas Natural 25% Recursos Renovables 5%	Hidroeléctrica 40% Gas Natural 40% Recursos Renovables 20%
Petroquímica	Región Ica, Sur	Región Ica, Sur
Transporte de Gas	Sur y Norte	Sur y Norte
Petróleo	No se desarrollan crudos pesados	Desarrollo de crudos pesados
Biocombustibles	5% diesel 7,8% etanol	5% diesel 10% etanol
Cobertura de Gas	14% al 2040	18% al 2040
Eficiencia Energética	--------------	15% de ahorro

(Tomado de, María Angélica Rondón, *Los primeros pasos hacia una gestión sostenible de nuestros recursos energéticos*, SPDA, Lima, 2013

Sin embargo, con una cartera de proyectos a operar en los próximos años, de más de 50.000 millones de dólares, se requiere, según los líderes del sector, de una inversión de 1.000 millones de dólares por año para la generación de electricidad ya que poner en ejecución proyectos como Conga, Michiquillay y La Granja supondría una demanda de 500 megavatios. Lo mismo ocurriría si se amplían Cerro Verde y Toquepala, y si se ponen en ejecución Las Bambas y el cuestionado proyecto Tía María[6]. Esta demanda creciente suele plantear la interrogante de cómo será cubierta y el impacto que tendrá producirla.

La Política Energética Nacional 2010-2040, aprobada por el D.S. 064-2010-EM, está centrada principalmente en la producción de energía a través de hidroeléctricas.

Es necesario, que se produzca energía con menos impactos ambientales y sociales. En abril de 2012 se dio a conocer la propuesta de Matriz Energética Sostenible (NUMES) para el Perú, la cual fue elaborada con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con un horizonte de 30 años. Sin embargo, después de haber sido anunciada por el MINEM su aprobación se encuentra aún pendiente.

5. Agua y minería

Los problemas en relación al agua y la actividad minera tienen varias aristas. Una de ellas es la desaparición de la cobertura vegetal y del suelo en el área del proyecto. Si se trata de un ecosistema donde se origina un curso de agua, la pérdida de ambos elementos puede tener impactos significativos en el ecosistema.

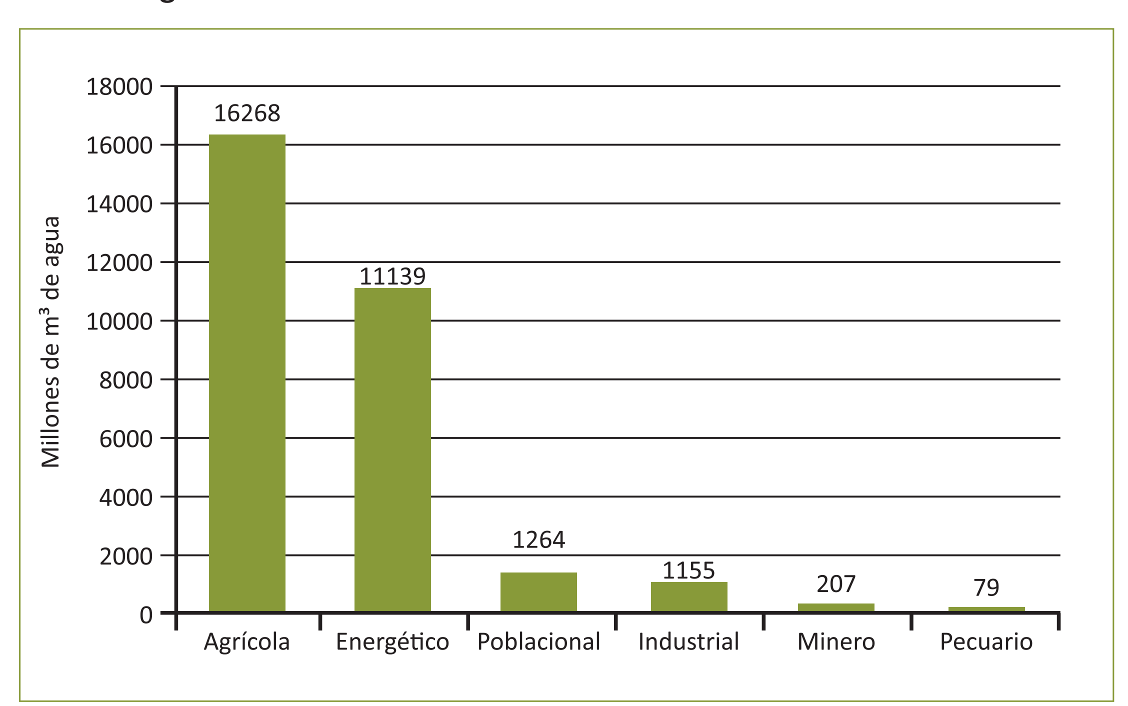
6 «Empresas advierten riesgo de quedarse sin energía». Diario Gestión, 22 de febrero de 2012.

Otra, es la desaparición de cuerpos de agua como lagunas. El proyecto Conga, por ejemplo, supone la desaparición de dos lagunas para la explotación mediante tajo abierto, y de otras dos lagunas, para colocar los desechos de la actividad minera. El Reglamento de Protección Ambiental del Sector Minero-Metalúrgico aprobado, por Decreto Supremo Nº 016-93-EM, en su artículo 37 establece que para la construcción de depósitos de relaves y/o escorias se podrá utilizar las quebradas o cuencas naturales, siempre que los estudios pertinentes demuestren que se han tomado las previsiones necesarias para evitar la contaminación de los cursos de agua.

Otro gran tema es la afectación de cursos de agua subterránea y de los acuíferos. La remoción de suelos, según el tamaño y la profundidad del tajo y el área donde se realice, puede afectarlos, alterando el funcionamiento de la red de la que forma parte y que permite que el agua fluya y no escasee en temporadas secas. Los estudios deberían evitar el daño que pudiera producirse sobre estos valiosos recursos.

Además de los aspectos mencionados, está el impacto en el consumo del sector. Según el Anuario de Estadísticas Ambientales del INEI del 2012, el sector minero, tuvo un uso total de agua de 207.000.000 metros cúbicos por día para las 257 plantas (de las cuales 164 se ubican en la vertiente del Pacifico) que procesan 120.111.959 toneladas métricas de material por día[7]. El gráfico siguiente, permite entender el crecimiento de estas cifras, proporcionando los números correspondientes a 1995.

Gráfico 4
Usos del agua: 1992



Fuente: Uso de agua de 1992, INRENA 1995

[7] Anuario de Estadísticas Ambientales, 2012. Pág. 360. www.inei.gob.pe

En cuanto a la contaminación, que como toda actividad humana genera la minería, uno de los problemas es que la remoción de tierras libera sustancias que al quedar expuestas al aire, producen reacciones químicas con el oxígeno y el agua. El agua ácida de mina que se forma, puede infiltrarse y contaminar los cursos de agua subterránea. En tal sentido, los pasivos ambientales vienen siendo focos de contaminación por agua ácida de mina.

Por último, debe atenderse los problemas generados por las descargas de relaves. El citado Anuario señala que el índice de mayor afectación por las descargas de relaves está en las cuencas de los ríos Mantaro, Acari, Locumba, Cañete y Moche.

6. Suelos y minería

La contaminación de los suelos es otro gran tema que requiere de una intervención urgente, pues recuperarlos resulta muy costoso. Ello supone atender los pasivos ambientales, que además de suelos contaminan cursos de agua.

En mayo 2012, los pasivos ambientales registrados por el MINEM fueron de 6850[8], un 10% de ellos considerados de alto riesgo. Casi el 50% se encuentran en cuatro departamentos: Ancash con 1115 pasivos ambientales identificados, Cajamarca con 1019, Huancavelica con 830 y Puno con 522.

Según el propio Estado, la mayoría de pasivos ambientales no está siendo asumida por las empresas que los abandonaron. Ante ello el Estado debe demandar judicialmente este reconocimiento. Mientras tanto, se encuentra avanzando muy lentamente con la remediación. Así, en Cajamarca ha asumido la remediación de 119 pasivos con una inversión de 8 millones de soles[9].

En este año se han aprobado ya los estándares de calidad de suelo y esto constituye un significativo avance. Sin embargo, la clasificación de suelos utilizada no es la más adecuada, utilizándose criterios distintos a los internacionales: en el Perú los clasifican en suelos agrícolas, residenciales e industriales/extractivos.

7. El debilitamiento de los organismos que velan por los recursos renovables

El Decreto Supremo Nº 060-2013-PCM debilita a los organismos especializados que velan por la protección de los recursos naturales renovables. En el procedimiento de aprobación del EIA para el sector minero, dicho Decreto Supremo acorta el tiempo para que la autoridad pueda pronunciarse y se limita su intervención a términos de referencia comunes. El que los funcionarios encargados se pronuncien más allá de ello, constituye un comportamiento pasible de sanción. Pero además, se establece que los puntos que se consideren impertinentes, porque pudieran ir más allá de los términos de referencia, serán retirados por la autoridad evaluadora.

---

[8] «Perú tiene 6800 pasivos ambientales mineros», http://www.latinomineria.com/2012/05/peru-tiene-6-800-pasivos-ambientales-mineros/, 29 de mayo de 2012.

[9] Ob. Cit.

II. PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Propuesta de política pública	Medidas de corto plazo	Medidas de mediano plazo	Estrategias
Afirmar el dominio del Estado sobre los recursos naturales y su territorio mediante la implementación de la política de ordenamiento territorial.	Fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales a través del desarrollo de capacidades y el apoyo técnico.	Aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial que permita establecer los usos y la ocupación sostenible del territorio.	Incidencia política en el Ejecutivo, Congreso de la República, gobiernos regionales y locales. Movilización de la opinión pública. Comunicaciones
	Desarrollo de una institucionalidad regional y local para la gestión del territorio, articulada al gasto público y al sistema de inversiones.	Articulación de la política minera con la de ordenamiento territorial. Asignación de los recursos económicos necesarios para impulsar y sostener los proceso de implementación.	
	Fortalecer al ente rector del ordenamiento territorial en sus competencias, capacidades y recursos y como articulador de un sistema de ordenamiento territorial.	Realizar una evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial y de la política minera a fin de determinar la capacidad de soporte de las zonas destinadas a la minería.	
Reconocer el derecho a la tierra y al territorio como parte fundamental de la identidad de las comunidades campesinas y nativas y como soporte de sus condiciones de vida.	Retomar la tarea de titular a las comunidades que aún no tienen sus títulos de propiedad sobre todas sus tierras.	Modificación de la normatividad vigente en materia de titulación de tierras de comunidades campesinas y nativas a fin de adecuarla a los términos del Convenio 169 de la OIT.	Incidencia política en el Ejecutivo (MINAG) y Congreso de la República. Movilización de la opinión pública.
	Garantizar en la normatividad el pleno respeto del derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas.	Implementación de la consulta previa en los procesos de ordenamiento territorial y estudios de impacto ambiental.	

Propuesta de política pública	Medidas de corto plazo	Medidas de mediano plazo	Estrategias
Gestión de los recursos naturales con criterios de sostenibilidad.	Promoción del debate sobre la nueva matriz energética a partir de la propuesta NUMES.	Aprobación de nueva matriz energética, sobre la base de la propuesta NUMES.	Incidencia política en el Ejecutivo, Congreso de la República, gobiernos regionales y locales. Movilización de la opinión pública. Comunicaciones.
	Promover que empresas mineras asuman los costos de la producción de la energía que necesitan y de los impactos ambientes que ello implica.		
	Exigir que el Estado produzca información hidrológica e hidrogeológica por cuenca, subcuenca y micro-cuencas.	Protección y gestión efectiva de ecosistemas productores de agua (entre ellos las cabeceras de cuenca ubicadas en zona de recarga hídrica) y del sistema hídrico.	
	Prohibición de la utilización de lagunas como depósito de desechos mineros.	Modificar la Ley de recursos hídricos, para fortalecer y ampliar los criterios y mecanismos destinados a la protección y conservación.	
	Recuperación de los ríos contaminados y de los suelos.	Sistema de gestión hídrica integrado, descentralizado e independiente de la influencia de los sectores productivos, con capacidades técnicas desarrolladas y con recursos para producir información de manera permanente e implementar la política nacional en esta materia.	
	Revisión de la política de remediación de los pasivos ambientales a fin de que aplique de manera efectiva y oportuna el principio contaminador pagador y se supere las trabas existentes que no permiten avances significativos.		

Propuesta de política pública	Medidas de corto plazo	Medidas de mediano plazo	Estrategias
Articulación y fortalecimiento de los organismos especializados que velan por los recursos naturales dentro del sistema de gestión ambiental (SERNANP, ANA, SERFOR).	Fortalecer las funciones y competencias de dichos organismos, dándole más independencia, capacidades técnicas y recursos.	Revisar las normas que buscan remover obstáculos a la inversión privada para garantizar que éstas no pongan en riesgo a los recursos naturales renovables, la calidad ambiental y el patrimonio cultural.	Incidencia política en el Ejecutivo y el Congreso de la República.
	Establecer canales de coordinación entre las diversas entidades públicas relacionadas con la realización de actividades que tengan impacto sobre el territorio.		
Fortalecer los instrumentos de gestión ambiental preventivo, tales como las Evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Ambiental Estratégica.	Obligatoriedad, en ciertos casos, del establecimiento de términos de referencia específicos para la elaboración de los estudios ambientales a fin de contar con toda la información necesaria al momento de realizar el análisis y la toma de decisiones.	Adecuar la normatividad minera a la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y a su Reglamento.	Incidencia política en el Ejecutivo (MINAM), Congreso de la República, gobiernos regionales y locales. Sensibilización de opinión pública.
	Mecanismos, requisitos y procedimientos que permitan darle credibilidad al trabajo realizado por las consultoras que elaboran los EIA y que eviten una relación condicionado con los titulares de los proyectos.	Hacer modificatorias necesarias en ambas normas para reforzar el carácter preventivo de la EAE y de los EIA, así como mejorar el funcionamiento del sistema.	
	Independencia, capacidades técnicas y plazos razonables al ente evaluador de los EIA y EAE.		

Propuesta de política pública	Medidas de corto plazo	Medidas de mediano plazo	Estrategias
	Garantizar opiniones técnicas confiables en los organismos especializados. Promover y facilitar la participación de los Gobierno Locales y Regionales en el proceso de evaluación y aprobación de los EIA.		
Revisar la legislación minera en lo relacionado al régimen de concesiones, a fin de corregir distorsiones legales que van contra lo establecido en la Constitución Política y que limitan el ejercicio del dominio del Estado sobre los recursos naturales.		Incidir en las instancias nacionales correspodientes, para que haya una decisión política de revisar la normativa vigente, especialmente la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería y su Reglamento.	Conformar una Comisión Revisora de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, a fin de aplicar debidamente el régimen constitucional de las concesiones, y recuperar el dominio pleno del Estado sobre los recursos naturales.



CAMBIOS EN LA GESTIÓN AMBIENTAL Y SUS INSTRUMENTOS

CAMBIOS EN LA GESTIÓN AMBIENTAL Y SUS INSTRUMENTOS

Ana Leyva (FEDEPAZ)
y César Gamboa (DAR)

I. EL CONTEXTO: ASPECTOS GENERALES DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

1. La falta de eficacia y la falta de voluntad política para realizar y sostener las reformas necesarias

El que no se pueda detener la pérdida de bosques, fuentes agua, especies de flora y fauna, etc, y en general, el crecimiento permanente de la degradación ambiental y de los conflictos sociales en torno a temas ambientales da cuenta de una gestión ambiental poco eficaz en el país. Ésta suele estar relacionada con distintos factores como capacidades limitadas, centralismo, enfoque sectorial, falta de articulación y coordinación de las dependencias del Estado que comparten competencias, diseños institucionales centrados en corregir y no en prevenir el daño ambiental, entre otros.

Tales problemas han sido identificados en un conjunto de diagnósticos que se han realizado desde que las industrias extractivas comenzaron a dejar sentir sus impactos; sin embargo poco se ha avanzado en resolverlos. Esta falta de voluntad política de parte de distintos gobiernos llama la atención en un contexto de crecimiento sostenido de la economía por varios años, de incremento de los ingresos del Estado y de expansión de las industrias extractivas en el territorio nacional. Es decir, no ha habido un correlato entre el crecimiento experimentado y el fortalecimiento de la gestión ambiental.

Las reformas que se han producido se explican en el marco de la regulación internacional y la protesta social interna. Lamentablemente, las mismas no terminan de consolidarse y configurar un sistema de gestión coherente y que funcione. Además de ello, en muchos casos, luego de producidos cambios se han operado retrocesos. La falta de voluntad política para mejorar el desempeño del Estado en sucesivos gobiernos, está asociada a la idea errada de que la regulación y la gestión ambiental frenan la inversión. Ello explica que muchos de los cambios no sean completos o que se vean rápidamente mediatizados.

Así por ejemplo, se creó un Ministerio del Ambiente al que no se le dio funciones para gestionar agua y bosques, tampoco se le otorgó la función fiscalizadora y de evaluación ambiental. Posteriormente, las mismas pasaron a este ministerio por la presión de la población. Sin embargo, como no existe una ciudadanía fuerte y partidos políticos que representen los amplios intereses nacionales, las demandas no se han expresado del todo en el diseño institucional. Los organismos a cargo de estas funciones, no tienen garantizada su independencia y carácter técnico.

De otro lado, en la gestión del gobierno actual, a partir de ciertos conflictos socioambientales (Conga , Espinar) se ha planteado la posibilidad de un nuevo contrato social con la minería, el mismo que se expresó en el «Informe de la Comisión Multisectorial para la Nueva Minería y una mejor relación de las industrias extractivas

con el medio ambiente». Ejemplos en esa dirección han sido la creación del SENACE, la primera rendición de cuentas con el Informe de Desempeño Ambiental, el fortalecimiento de la fiscalización ambiental, la Declaración de Emergencia Ambiental por la contaminación histórica y actual por aguas de producción en el Rio Corrientes, así como la realización de la COP 20 en Perú (negociaciones de cambio climático), etc.

Sin embargo, estos avances se han visto ensombrecidos por normas que facilitan la inversión, debilitando la protección ambiental y el rol del Ministerio del Ambiente, tales como los decretos supremos 054-PCM-2013 y 060-PCM-2013.

2. La débil coherencia del sistema de gestión ambiental

El sistema de gestión ambiental en el Perú, se encuentra conformado por otros cinco sistemas: el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (SNGRH) y el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE). Los mismos funcionan de manera poco articulada porque cada uno se ha ido incorporando sin distribuir y armonizar adecuadamente las responsabilidades y sin establecer claramente las vinculaciones entre ellos.

Por otro lado, al interior de los sistemas, se reproduce el mismo problema. Los organismos que intervienen en una determinada función de la gestión ambiental tienen su propia regulación y al no haberse establecido con claridad las funciones y las relaciones entre ellos, se producen duplicidades, vacíos e intervenciones, en gran medida, ineficientes.

Un ejemplo se puede observar en la producción de información. En muchos casos, DIGESA, ANA, OEFA realizan monitoreos sobre un mismo recurso y lugar. Sin embargo la información es producida con criterios diversos y los resultados, a veces, son muy diferentes. Cuando este tipo de situación se presenta, se generan desconfianza en la población y dificultades para la intervención.

En el último tiempo se han realizado algunas articulaciones de un sistema con otro a través de cambios normativos. Es el caso de la necesidad de opinión favorable del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas en el proceso de aprobación de los EIA de proyectos ubicados en la ANP del SINANPE. Lo mismo ocurre, cuando se trata de cuerpos de agua y la necesidad de que la Autoridad Nacional del Agua se pronuncie con opinión vinculante.

3. Sectorialización no superada del todo

Otro tema importante es la sectorialización, aún no superada totalmente. La evaluación de impacto ambiental y la fiscalización ambiental han sido responsabilidad de los ministerios sectoriales, los mismos que a su vez eran promotores de la inversión. En los últimos años una parte de esas funciones han sido transferidas a los organismos adscritos al Ministerio del Ambiente (OEFA y SENACE)[1] ante la exigencia de mayor independencia en su ejercicio.

---

[1] La transferencia de OSINERMING a OEFA no supuso un proceso que permitiera desarrollar capacidades para asumir sus funciones en el nuevo organismo, ni tampoco un incremento del presupuesto necesario para desempeñarlas adecuadamente, lo que llevó a que en un periodo, más o menos largo, la fiscalización ambiental en el país se viera debilitada.

4. Centralismo y concentración

Estas funciones se han venido desempeñando desde Lima, lo que ha dificultado la oportunidad y pertinencia de las intervenciones. En materia ambiental, la descentralización se ha dado respecto de la minería artesanal y la pequeña minería[2], transfiriéndose funciones a los gobiernos regionales. Si bien la descentralización de la gestión ambiental respecto de la gran y mediana minería sería difícil dado que los gobiernos regionales no tienen las condiciones mínimas para desempeñarla y se encuentran desbordados con la problemática de la minería informal e ilegal, es cierto también que las poblaciones de su jurisdicción les demandan una mayor intervención, ya que son ellas las que sufren los impactos ambientales de estas actividades. En esta situación se les exige una participación más protagónica en algunos aspectos relevantes.

Por otro lado, si bien se han ido implementando oficinas desconcentradas, éstas no cuentan con los equipos, capacidades y recursos necesarios para un ejercicio desde lo local. Cuando se presenta algún problema ambiental, los afectados frecuentemente se tienen que trasladar a Lima para reportarlo y encontrar una respuesta; en su defecto, utilizan la movilización social para llamar la atención del organismo competente. Cuando ello ocurre, el problema se va agravando por la falta de una intervención oportuna, debilitándose aún más en el proceso la confianza en el Estado.

Finalmente, es necesario señalar que si bien la actual autoridad en materia ambiental ha logrado avances en algunos aspectos de la legislación ambiental, éstos aún no terminan de plasmarse en la realidad.

II. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL Y PROBLEMÁTICA

1. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación de Impacto Ambiental

Este sistema debería prevenir o minimizar los impactos ambientales, económicos y sociales negativos de actividades, planes, programas y políticas. Sin embargo, los niveles de su eficacia son cuestionados por la población, generándose desconfianza en instrumentos como los EIA y las Declaraciones Ambientales.

1.1. Aspectos institucionales

Un primer gran tema es la independencia de quien clasifica, pone términos de referencia y aprueba los estudios ambientales. Como hemos señalado, esta función se encontraba repartida entre los diversos ministerios. A fines del año 2012, se creó el Servicio de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE, Ley 29968), cuya principal función es la aprobación de estudios de impacto ambiental detallados, exigidos para proyectos que pueden causar afectación significativa al ambiente. Las otras etapas de la evaluación de impacto ambiental como la clasificación de los proyectos, quedaban fuera de su ámbito de competencia, que tampoco comprende las Declaraciones Ambientales

[2] La tranferencia de funciones en minería artesanal y pequeña minería se realizó sin haberse desarrollado una adecuada regulación, ni capacidades en los gobiernos regionales. Tampoco supuso la asignación de un presupuesto adicional para ello. Esto ocasionó una falta de respuesta efectiva de estas instancias de gobierno durante varios años.

y los Estudios de Impacto Ambiental Semi-Detallados. Cabe precisar que la norma de creación del SENACE, respecto a los estudios de impacto ambiental detallados, establece la posibilidad de que, en ciertos proyectos, por decreto supremo y con voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el ministerio sectorial sea quien evalúe. Esta excepción no tiene justificación alguna y debilita el Servicio.

En la norma de creación del SENACE, un tema muy cuestionado fue la composición de su Consejo Directivo, que se encuentra conformado por el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Agricultura, el Ministro de Energía y Minas, el Ministro de Producción y el Ministro del Ambiente, quien lo preside. Esta composición preocupa, considerando que es esta instancia la que, entre otras cosas, aprueba los mecanismos para la selección del Jefe del Servicio y propone su nombramiento y remoción, además de establecer las causales para esa destitución. Creemos que la propia ley debió establecer dichas causales para «blindar» al Jefe del SENACE de las presiones políticas y fortalecer a la institución Por lo demás, es evidente que un directorio compuesto exclusivamente por personas que ejercen cargos políticos, no garantiza la independencia técnica e institucional que requiere un organismo de esta naturaleza.

Otro tema observado, que guarda correspondencia con lo señalado, es la no inclusión en el Consejo Directivo de una representación de los gobiernos regionales y locales, así como de organismos técnicos especializados, vinculados a la evaluación de impacto ambiental (universidades, colegios profesionales, centros de investigación etc.).

La norma define la implementación del SENACE como un proceso progresivo y gradual, con cuatro etapas preclusivas, sujetas a un cronograma (i) instalación del Consejo Directivo y designación de la jefatura del organismo; (ii) elaboración e implementación de herramientas; (iii) transferencia de funciones; (iv) seguimiento de la transferencia de funciones. Si bien a fines de febrero del 2013, se instaló el Consejo Directivo y se aprobaron un reglamento interno y el plan inicial de trabajo, recién en diciembre del año 2013 se designó al Jefe del SENACE, a pesar de que el proceso debió durar solo dos meses, de acuerdo a lo anunciado originalmente por el Ministerio del Ambiente. Aunque la nueva jefa del SENACE tiene una experiencia profesional muy amplia, ha estado más orientada a la promoción de la inversión que a la gestión ambiental[3]. En cualquier caso, la lentitud de los procesos hace presumir que recién tendremos un SENACE en condiciones de evaluar y aprobar los estudios de impacto ambiental detallados, a mediados o fines del año 2014,

Hay que considerar que las funciones que se derivan de la evaluación de impacto

---

3 Rosa María Ortiz Ríos, nueva Jefa del SENACE, según información proporcionada por SERVINDI, es abogada y trabajó para Proinversión, Perúpetro, ProTransporte, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Transportes, el Consorcio Pesquero Carolina, Cáritas del Perú y Bayer Perú, entre otros. Su experiencia jurídica es en Derecho Comercial, Civil, Administrativo y en Hidrocarburos. En abril de 2012 fue nombrada Directora General de Hidrocarburos en el Ministerio de Energía y Minas, pasando posteriormente a ser Presidenta del directorio de la empresa Perupetro S.A. También se ha desempeñado como asesora legal de la Gerencia de Fiscalización en Hidrocarburos en el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas (Osinergmin). Desde enero de 2013 laboró como asesora del despacho presidencial.

ambiental se ejercen en Lima y que los gobiernos locales y regionales tienen un rol secundario en el proceso, pese a que los proyectos se ubican en distintos espacios del territorio nacional y son las poblaciones locales las que viven cerca a ellos y sufren sus impactos. La debilidad institucional que se deriva de este hecho, es evidente.

1.2 Instrumentos (EIA, declaraciones ambientales y otros)

La calidad y el rigor de la información que contiene un EIA ha sido cuestionado porque - las consultoras que los elaboran son contratadas directamente por las empresas titulares de los proyectos y el Estado no tiene ningún control de este proceso, ni sobre la información producida, habiéndose consignado en distintos casos información falsa. No se establecen términos de referencia específicos para aquellos casos que requieren de información detallada, por lo que muchos EIA tienen vacíos de información relevante para la toma de decisiones. Tampoco se establece la vinculación de los EIA con los instrumentos de gestión del territorio, ni se consignan los impactos acumulativos y sinérgicos. Los plazos y los procedimientos no son los adecuados para una participación ciudadana en condiciones óptimas, ni para un proceso de toma de decisiones responsable. El procedimiento no garantiza un debate serio sobre los posibles impactos y las medidas alternativas que se pueden adoptar. Adicionalmente, la normatividad sectorial no se ha adecuado a la Ley del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental y su reglamento.

La desconfianza y los cuestionamientos que generan los Estudios de Impacto Ambiental se pueden agravar tras la aprobación de los Decretos Supremos 054 y 060 y otras normas que los implementan. Ambos decretos, aprobados en el contexto de la reducción del crecimiento de la economía nacional por la caída de precios de los minerales, buscan reducir los plazos de los procedimientos necesarios para implementar más rápidamente los proyectos de inversión. En la práctica, dichos decretos establecen nuevas reglas de juego para la elaboración y revisión de los EIA para proyectos del sector de Energía y Minas, buscando acortar los plazos de revisión y emisión de opinión técnica vinculante sobre los EIA detallados a 73 días calendario, cuando el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), señalaba 90 días, sin incluir los 30 días para el levantamiento de las observaciones por parte del inversionista.

Como resulta obvio, dichas disposiciones limitan la rectoría del MINAM sobre el SEIA y debilitan la institucionalidad ambiental en el país, más aún cuando su aprobación coincide con el proceso de implementación del SENACE, cuya función, como lo hemos señalado, es la de revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental Detallados. Con los decretos aprobados se corre el riesgo que los Términos de Referencia Comunes impidan que el EIA se enfoque en aspectos sociales y ambientales prioritarios y específicos del área donde se insertará el proyecto, no se explica como aquellos considerarán proyectos integrales que tienen sub-proyectos y se restringe la participación del MINAM que emitirá opinión sólo sobre la versión final de los TdR comunes.

En la práctica, se limita la facultad de las autoridades para evaluar integralmente los impactos ambientales significativos, se debilita más la capacidad institucional para revisar y aprobar el EIA reduciendo el plazo de su aprobación y estableciendo como amenaza la posible responsabilidad

administrativa del funcionario que demore el trámite, sin considerar la carga laboral de las unidades ambientales ni sus pobres recursos logísticos, alentando una tendencia a un trámite «fast track» de aprobación del EIA con la reducción del plazo, sin contemplar cabalmente la participación ciudadana[4].

Si se quería rapidez y mejor calidad en la aprobación de los EIAs se debía reformar el sistema con un diagnóstico profundo y asumiendo soluciones de fondo como el fortalecimiento institucional, mayores recursos humanos y técnicos, digitalización de los procedimientos administrativos de aprobación de EIA, mayor transparencia de las decisiones de las autoridades que comparten responsabilidad en dicho procedimiento; entre otros.

La ampliación de operaciones en el lote 88 del proyecto de gas de Camisea parece ser un vivo ejemplo de los efectos perniciosos de esta norma, que siembra dudas sobre la aprobación de un EIA de calidad, que debiera evitar impactar en pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, en el área protegida alrededor de esta operación.

1.3 Fiscalización ambiental

La fiscalización busca el cumplimiento de las obligaciones ambientales por los administrados. En el Perú existe la percepción de que las obligaciones ambientales no se cumplen porque el sistema permite la impunidad. Las dificultades que se evidencian en los organismos que ejercen esta función tienen que ver con varios problemas aún no resueltos.

En principio, gran parte de las obligaciones ambientales que se supervisan y fiscalizan están contenidas en instrumentos de gestión ambiental (vgr. EIA, Planes de Cierre y otros). Frecuentemente, las obligaciones están mal definidas, lo que las hace poco exigibles. Los compromisos, por su parte, están dispersos en documentos voluminosos.

Un problema que se prolongó por muchos años fue la falta de una adecuada tipificación y de sanciones a las conductas infractoras, así como la falta de actualización de la escala de multas, de acuerdo a lo establecido en la Ley del Ambiente. En noviembre de 2012, mediante un Decreto Supremo del Ministerio del Ambiente, se aprobó un cuadro de tipificación de infracciones y escala de multas aplicables a la mediana y gran minería; posteriormente, en marzo del 2013 se estableció la metodología para efectuar el cálculo de ellas.

La impugnación judicial de sanciones administrativas ha sido otro obstáculo para la fiscalización ambiental. Entendemos que a diciembre del 2012, el 85% de la multas se encontraban suspendidas por esa razón y sólo el 10.48% habían sido cobradas. La novísima Ley 30011 plantea una vía para que estas situaciones no continúen y se repitan.

Los costos de la fiscalización y el limitado presupuesto contemplado para esta tarea han sido otro límite permanente. La Ley

[4] Para un análisis más extenso de los efectos de estas normas ver Gamboa, Aída; Vanessa Cueto y Patricia Patrón, *¿Flexibilización de la Gestión Ambiental y Social de las Inversiones?,* en *Boletín Agenda Ambiental DAR,* No. 5, agosto de 2013. Ver http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/107_agenda_ambiental_num_5.pdf Ver también http://www.spda.org.pe/_data/publicacion/20130807150417_Serie%20de%20Politica%2027.pdf

29951, Ley del Presupuesto Público para el año fiscal 2013, establece que las actividades de la OEFA, para los sectores de Energía y Minería, se financian con cargo al aporte de regulación; es decir, que se aplicaría el artículo 10 de la ley 27332, que rige a los organismos reguladores, estableciendo el aporte por regulación de las empresas bajo el ámbito del organismos regulador del 1% del valor de la facturación anual, deducido el IGV y el impuesto de promoción municipal. Entendemos que el Ministerio del Ambiente viene trabajando una propuesta para realizar las estimaciones del caso y tendría previsto contar con una norma sobre este tema en el primer semestre de 2014.

Para enfrentar el centralismo en el ejercicio de la función fiscalizadora, se han creado las oficinas desconcentradas de la OEFA. A la fecha, existen ya 18, las que aún requieren de mayor personal técnico y recursos financieros suficientes para operar con mayor eficiencia. En materia de vigilancia ambiental, permanece desde el Estado la percepción de que la población es un problema, antes que un aliado, en el cumplimiento de la función fiscalizadora; tanto los comités de vigilancia ambiental como los de monitoreo, sienten la falta de reconocimiento a su actividad y de condiciones necesarias para que puedan seguir desempeñando su labor.

En distintos casos, como el de la Mina Tintaya en Espinar, se ha puesto en evidencia la poca articulación de los organismos que intervienen en la fiscalización; la falta de uniformidad en los distintos resultados de los monitoreos y otros estudios realizados, es una evidencia. Los diversos análisis de los denominados casos emblemáticos, permiten señalar que una parte de las empresas no dan publicidad a la información que producen en las zonas donde operan.

1.4 Límites Máximos Permisibles (LMP) y Estándares de Calidad Ambiental (ECA)

Un elemento auxiliar básico para la fiscalización, son los límites máximos permisibles y los estándares de calidad ambiental. Los primeros establecen el grado de concentración de un elemento, sustancia o propiedad, que al ser excedido, causa o puede causar daño a la salud y al ambiente; los segundos, son la cantidad de un elemento, sustancia o propiedad que puede estar presente en un cuerpo receptor (agua, aire, suelo) sin representar un riesgo significativo para la salud humana y el ambiente.

Pese a que en el año 1994 el CONAM (hoy Ministerio del Ambiente) recibió la tarea de establecer límites permisibles para la protección ambiental, han transcurrido más de 19 años sin que hasta la fecha se terminen de fijar esos límites para las sustancias más peligrosas. En el sector minero, el año 1996 se establecieron los límites máximos permisibles para 4 parámetros en aire –anhídrido sulfuroso, partículas en suspensión, plomo y arsénico en concentraciones diarias y anuales–, esperándose desde entonces que se complete la lista con sustancias como el cadmio, antimonio, arsénico, bismuto y mercurio, entre otros.

En el caso del agua, en 1996 se aprobaron LMP para 8 parámetros, los que fueron actualizados el año 2010, incrementándose la lista a 12; ese año, quedó pendiente el establecimiento de nuevos límites para el nitrógeno amoniacal, nitrógeno como nitratos, demanda química de oxígeno, antimonio, manganeso, molibdeno, níquel, radio 226, selenio y sulfatos. A ellos, se deben añadir otros elementos como el cadmio, bario, boro, etc. Desde el año 1996 sigue vigente la obligatoriedad de los monitoreos de agua con una frecuencia semanal,

trimestral y anual, así como la entrega de reportes trimestral, semestral y anualmente; esta obligación se mantendrá hasta la aprobación del nuevo protocolo de Monitoreo de Aguas y Afluentes Líquidos. En cualquier caso, llama la atención que existiendo tecnología que permite formas de monitoreo en tiempo real, éstos no sean una exigencia para aquellos operadores con las mayores descargas de efluentes, ho habiéndose establecido los límites máximos permisibles para suelos.

En relación a los ECA sucede algo parecido. El 2001 se establecieron 7 parámetros para el aire; el año 2005 se actualizó el parámetro de plomo, haciéndose más exigente, sin embargo, han quedado varios parámetros riesgosos sin regular (cadmio, arsénico, antimonio, bismuto, mercurio y talio). El 2008 se establecieron ECA para el agua. Se regularon en 4 categorías, más 80 parámetros, que debían regir a partir de octubre de 2014 para quienes no tenían instrumentos de gestión aprobados a la fecha de la norma y a diciembre de 2015 para quienes debían actualizar su instrumento de gestión ambiental para dar cumplimiento al ECA.

En abril del 2013, las empresas Southern y Doe Run, señalaron que no podían cumplir con el ECA a octubre de 2014. En julio, el Ministerio del Ambiente emitió la Resolución 205-2013-MINAM, mediante la cual se permite a empresas que operan en las cuencas atmosféricas de Ilo, Arequipa y La Oroya y que emiten dióxido de azufre en cantidades mayores a 20 ug/m3, llegar a este ECA de manera gradual y progresiva, implementando un conjunto de acciones establecidas en los Planes de Acción para el Mejoramiento de la Calidad Ambiental. Claro está que la resolución olvidaba que las empresas tuvieron más de 4 años para adecuar la tecnología a fin de cumplir con el estándar.

En el mes de marzo del 2013 se aprobaron ECA para suelo, para 21 parámetros. Sin embargo, debemos señalar, que éstos se establecen en base a una clasificación de suelos que no responde a los criterios internacionales, clasificándolos en agrario, residencial/parques, comercial e industrial/extractivo.

Para concluir, de todo lo anterior se puede extraer un patrón o tendencia con respecto a la construcción de la nueva institucionalidad de la evaluación y fiscalización ambiental. Mientras que hay intentos por fortalecer el acompañamiento de la fiscalización, con claras críticas hacia su intervención en los sectores mineros energéticos, al mismo tiempo existe una tendencia a debilitar el proceso de evaluación ambiental, so pretexto de la demora de las inversiones por los paralelos, extensos y burocráticos procedimientos administrativos para obtener la licencia ambiental. Ciertamente es necesaria la simplificación administrativa (verdadera ventanilla única); sin embargo, eso no puede ser óbice para aumentar el riesgo ambiental a través de tiempos cortos para una evaluación cuyo resultado puede ser de baja calidad.

Hasta ahora las respuestas legales y propuestas de reformas están orientadas a acortar los tiempos, amenazar a la burocracia con la responsabilidad administrativa y, sobre todo, a reducir los requerimientos ambientales. Es lo que ha sucedido el 2013 con los Decretos Supremos 054 y 060, y recientemente con la propuesta del Ministerio de Energía y Minas de exigir sólo Declaración de Impacto Ambiental para la prospección de sísmica en la actividad de hidrocarburos, con la única finalidad de promover las inversiones. De prosperar esta última iniciativa se correría el riesgo de aumentar los impactos ambientales y sociales.

III. PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Propuesta de política pública	Medidas de corto plazo	Medidas de mediano plazo	Estrategias
Aspectos generales de la gestión ambiental: a) Fortalecer el carácter técnico, independencia e imparcialidad de los organismos que realizan gestión ambiental. b) Fortalecer carácter transectorial del MINAM. c) Ajuste del diseño institucional del sistema de gestión ambiental. d) Definir con amplio debate metas e indicadores de la gestión ambiental y sus procedimientos. e) Afianzar el carácter público de la gestión ambiental		Fortalecer el carácter técnico, la independencia y la imparcialidad de los organismos que realizan la gestión ambiental.	Alianzas y acuerdos entre los actores interesados en estos cambios.
	Fortalecer cumplimiento del rol regulador del MINAM.	Fortalecer el carácter transectorial del MINAM.	
	MINAM asumiendo gestión de agua y bosques.		
	Fortalecimiento de los espacios de coordinación entre los distintos organismos de gestión ambiental.		
	Constituir equipo de trabajo para ajustar diseño institucional del sistema de gestión ambiental para uniformizar objetivos y finalidades con todos los sistemas que lo integran.	Ajuste del diseño institucional del sistema de gestión ambiental para que sea desconcentrado, descentralizado y participativo.	Alianzas y acuerdos entre los actores interesados en estos cambios. Incidencia en el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República.
	Delimitar y armonizar procedimientos y funciones que permitan intervenciones oportunas, eficientes y colaborativas.		
	Alentar debate público para mejorar el sistema de gestión ambiental sobre objetivos y finalidades de los sistemas que lo componen.	Objetivos, metas e indicadores de la gestión ambiental, uniformizándolos con todos los sistemas que los componen.	Alianzas y acuerdos entre los actores interesados.
	Propuesta de delimitación y armonización de funciones y procedimientos.		

Propuesta de política pública	Medidas de corto plazo	Medidas de mediano plazo	Estrategias
	Afianzar el carácter público de la gestión ambiental haciendo que sus funciones estén bajo el control del Estado y se guíen por criterios de bien común.		Incidencia en el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República.
Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación de Impacto Ambiental	Modificar la composición del Consejo Directivo del SENACE limitando su carácter político actual.	Darle mayor credibilidad al sistema de EIA, fortaleciendo la independencia y capacidades técnicas del SENACE y estableciendo canales de comunicación más cercanos con la población.	Incidencia en el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República.
	Asegurar que el Jefe del SENACE sea por su calificación técnica y su trayectoria en temas ambientales por un mínimo de 3 años y que su remoción sea sólo por incapacidad para ejercicio del cargo o corrupción.		
	SENACE debe ser quien califique los proyectos, establezca los TdR y apruebe todos los EIA detallados, semidetallados y las declaraciones ambientales.	Fortalecimiento de capacidades técnicas y logísticas de las entidades que emiten opinión para la aprobación de los EIA.	
	Definir mejor el rol de gobiernos locales y regionales en los procesos de EIA.	Obligatoriedad de su opinión sobre contenido del EIA y compatibilidad con su Plan de Desarrollo y los instrumentos de ordenamiento y gestión territorial.	
	Regular relación entre la consultora y el titular del proyecto a fin de garantizar transparencia e independencia.	Adecuar legislación del sector minero a la Ley de Evaluación del Impacto Ambiental y su Reglamento.	Incidencia en el Poder Ejecutivo, el MINAM y el Congreso de la República. Movilización de opinión pública.
	Incorporar en la línea de base de los EIA descripción de impactos acumulativos y sinérgicos, análisis detallado de todas las		

Propuesta de política pública	Medidas de corto plazo	Medidas de mediano plazo	Estrategias
	alternativas posibles para ejecutar el proyecto y la información de los instrumentos de gestión del territorio.		
Fiscalización Ambiental	Asignación de recursos técnicos y financieros suficientes para el funcionamiento desconcentrado de la OEFA.	Garantizar un ejercicio independiente, desconcentrado y descentralizado de la OEFA.	Incidencia en el Poder Ejecutivo y el MINAM.
	Jefe de la OEFA elegido por calificaciones técnicas y su trayectoria en temas ambientales por un mínimo de 3 años y que su remoción sea sólo por incapacidad para ejercicio del cargo o corrupción.		
	OEFA y SENACE realizando trabajo conjunto.	Asegurar trabajo articulado y colaborativo entre las distintas instancias del SINEFA.	Incidencia en el Poder Ejecutivo y el MINAM.
	Delimitación adecuada de competencias de miembros del SINEFA.		
Límites Máximos Permisibles y Estándares de Calidad Ambiental	Exigir cumplimiento de estándares de calidad ambiental sin más postergaciones.	Mejorar la calidad ambiental de las localidades que viven en zona de impacto de actividades mineras.	Movilización de opinión pública. Incidencia en MINAM y autoridades ambientales.
	Completar los LMP y ECA en los parámetros que faltan para agua, suelo y aire, actualizándolos periódicamente.		
	Aprobar nuevos protocolos de monitoreo para que se hagan en tiempo real y con participación de la población.		
	Promover laboratorios regionales.		
	Regulación de monitores biológicos y físicos.		



PEQUEÑA MINERÍA, MINERÍA ARTESANAL E ILEGAL

PEQUEÑA MINERÍA, MINERÍA ARTESANAL E ILEGAL

Julia Cuadros Falla[1]
(CooperAcción)

I. CONTEXTO ACTUAL

Al segundo semestre del 2013, la problemática de la pequeña minería, minería artesanal y minería ilegal, parece no tener visos de solución. Quizá porque aquella se viene abordando con respuestas unilaterales, sin una visión integral que incluya lo ambiental, lo económico, lo político, lo social y lo cultural.

Nuestro país vive momentos de alta conflictividad socio ambiental, la que representa el 50% del total de conflictos sociales, 70% de los cuales se deben a la presencia de industrias extractivas[2]. Lamentablemente la respuesta del Estado a los conflictos ha sido básicamente «reactiva», esto es ha sido siempre tardía y marcada por una lógica represiva y resistente a abordar las causas que se encuentran a la base de los conflictos. Por su parte, los actores locales involucrados en los conflictos, frecuentemente han tenido que recurrir a medidas de fuerza para lograr que las autoridades los escuchen, habiendo también quienes han aprovechado los errores del Estado y las situaciones conflictivas para generar violencia a favor de sus intereses personales y políticos.

1. Proceso de formalización: más prórrogas, menos resultados

Tras el paro nacional de los pequeños mineros y mineros artesanales, organizados en sus centrales y federaciones, en agosto del 2013, el gobierno nacional cedió ante la presión y amplió los plazos para 4 de los 5 requisitos indispensables[3] para la formalización[4]: (i) acreditación de la titularidad de la concesión o en su defecto presentación del contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación por parte del titular de la concesión minera; (ii) acreditación de la propiedad o en su defecto, autorización del propietario del terreno superficial para uso minero; (iii) presentación de la autorización de Uso de Agua a cargo del ALA – Ministerio de Agricultura; (iv) presentación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC).

El DS N° 032-2013-EM del 24 de agosto de 2013, además de ampliar el plazo para estos requisitos hasta el 19 de abril de 2014, determinó el establecimiento de Programas de Asistencia Técnica y responsabilidades sectoriales para continuar con el proceso de formalización, estableciendo

---

1 Con la colaboración de Vanessa Schaeffer, Martín Astocóndor, Margot Quispe y Elqui Cruz.

2 Al respecto ver los informes mensuales sobre conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo en http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php

3 El quinto requisito es la presentación de la Declaración de Compromiso, cuyo plazo venció el 3 de diciembre de 2012, tras una ampliación de plazo previa.

4 De aquellos PPM y PMA que están operando en zonas no prohibidas para la actividad minera.

que los sujetos al proceso de formalización podrán recibir asistencia técnica en los siguientes aspectos: *(i) Elaboración del IGAC, a cargo del MINAM; (ii) obtención de la Autorización de Uso de Aguas, a cargo del ANA – MINAG; (iii) Gestión empresarial, asociatividad y cadenas productivas, a cargo PRODUCE; (iv) Seguridad minera y salud ocupacional, a cargo de MINEM y MINTRA.* La norma también señala que sólo pueden acogerse a esta ampliación aquellos mineros que se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Declaración de Compromiso (RNDC), que cuenten con títulos de concesión minera o contratos de explotación y que se encuentren listados en el Anexo 1 de la norma. También pueden acogerse los PPM y PMA que realizan actividades en concesiones mineras permitidas y que han expresado su voluntad de celebrar contratos de explotación, listados en el Anexo 2.

2. Las cifras

Al 30 de agosto de 2013, según el MINEM, se encontraban registrados 3,317 pequeños mineros y mineros informales (consignados en el Anexo 1) que contaban con título de concesión minera, así como 17,558 PPM y PMA ubicados en concesiones de zonas permitidas, que habían manifestado su voluntad de suscribir convenios de explotación. Es decir 20,875 personas que habían iniciado su trámite y cumplían los requisitos en los nuevos plazos establecidos, podrán formalizarse. No obstante el número importante de mineros en el proceso, hay que prestar atención a las grandes diferencias entre las cifras registradas en el RNDC (en los Anexos 1 y 2 del Decreto) y la realidad desbordante de la minería informal e ilegal en el país[5].

Finalmente, es preciso asumir que a pesar de las afirmaciones de autoridades y funcionarios del gobierno nacional, la ampliación del plazo para el cumplimiento de los requisitos hasta el 19 de abril de 2014, va a implicar plazos adicionales. Hay que considerar que ésta es la fecha para presentación de los requisitos, pero no para la aprobación de los mismos; más aún con la débil institucionalidad de los Gobiernos Regionales (GR), quienes no cuentan con el personal, en número y capacidad, ni los recursos suficientes para enfrentar esta tarea.

Asimismo creemos que la normatividad para la formalización de los PPM y PMA resulta complicada y en la práctica, costosa para muchos de los mineros informales que tienen la voluntad de someterse al proceso. Así, por ejemplo, se prevé como obligatorio que un profesional firme el IGAC, lo que implica un gasto en servicios profesionales, que muchos mineros que quieren formalizarse, no podrán pagar. Otro aspecto crítico es el de la presentación de titularidad, contrato de cesión y acuerdo o contrato de explotación, ya que aún falta acreditar la voluntad de los titulares de concesiones mineras en documentos válidos para el cumplimiento del requisito.

Por estas razones se requiere de constante apoyo estatal, sobre todo de los gobiernos regionales, quienes tienen entre sus competencias la atención de este sector. De allí que nos llama la atención que en la Tercera Disposición Transitoria del DS 032-2013-EM, se deje abierta la puerta para que los GR puedan «delegar las funciones transferidas y relacionadas al proceso de formalización… al Ministerio de Energía y Minas…», lo que podría significar una nueva centralización de las funciones y compe-

---

5 En total fueron presentadas aproximadamente 60,150 declaraciones de compromiso.

tencias en materia de pequeña minería y minería artesanal, que se convierte en un círculo vicioso que es necesario romper: se transfieren las competencias y funciones sobre PPM y PMA –acompañadas de recursos humanos, capacidades, logística, presupuestos, acorde con la magnitud de la tarea–, o no se hace y se sincera el hecho de que el gobierno nacional continúa teniendo la última palabra en lo que se refiere a inversión en minería, sin importar el tamaño de ésta.

II. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

La minería en el Perú está constituida por cuatro estratos: (I) gran minería; (II) mediana minería; (III) pequeña minería; y, (IV) minería artesanal. Todos ellos normados bajo dos regímenes: el Régimen General, que comprende a la Gran y Mediana Minería[6] y el Régimen del Pequeño Productor Minero y Minero Artesanal[7]. Esta división toma en cuenta una serie de parámetros que determinan si una operación minera corresponde a uno u otro régimen.

Según el *tamaño de la producción*, la gran minería es aquella que produce más de 5,000 TM por día; la mediana minería es la que produce entre 350 TM y 5,000 TM por día; la pequeña minería es aquella que produce hasta 350 TM y la minería artesanal, hasta 25 TM por día. De acuerdo a la *extensión del denuncio, petitorio y/o concesión minera*, los mineros artesanales son aquellos que poseen hasta 1,000 has; los pequeños productores mineros hasta 2,000 has y los pertenecientes al Régimen General (medianos y grandes mineros), los que poseen más de 2,000 has.

En el siguiente cuadro podemos apreciar al menos cuatro parámetros por los cuales una operación minera se clasifica en el régimen general o en el régimen de pequeño productor minero y minero artesanal. Estos son: a) La Capacidad instalada de producción o beneficio; b) La Extensión de los denuncios mineros, petitorios y/o concesiones mineras; c) La Producción mínima anual; d) El monto en % de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) del pago por Derecho de Vigencia de una concesión minera.

En el Perú el proceso minero comprende las etapas de cateo, prospección, labor general, beneficio, comercialización y transporte minero. El ejercicio de las actividades mineras, excepto el cateo, la prospección y la comercialización, se realiza exclusivamente bajo el sistema de concesiones[8].

La entidad encargada de otorgar las Concesiones Mineras, es el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico del Perú (INGEMMET). Sin embargo, en el marco del proceso de Descentralización la competencia para otorgar concesiones mineras a pequeños productores y a productores mineros artesanales fue transferida a los Gobiernos Regionales[9]. Es en el sector de pequeños

6 Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.

7 Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, N° 27651.

8 Además, la actividad minera comprende desde el hallazgo del yacimiento minero, la extracción, el procesamiento de los minerales, hasta la obtención de los metales.

9 DS N° 051-2009-EM, que restituyó la vigencia del DS-013-2002-EM (Reglamento de la Ley 27651 – Ley de promoción y formalización de la PM y MA). En su Art. 4° modificó el artículo 14° del Reglamento sobre Primer Petitorio y Calificación de Productor Minero Artesanal, transfiriendo la competencia que anteriormente estaba en manos de la Dirección General de Minería a los Gobiernos Regionales.

Cuadro 1
Estratos de la minería: Principales parámetros

Parámetros	Minería artesanal	Pequeños productores mineros	Régimen general TUO LGM(1)	
	Ley 27651 Enero 2002.	Ley 27651 Enero 2002.	Mediana minería.	Gran mineria.
Capacidad instalada de producción o beneficio.	Hasta 25t/día hasta 200 m3/día(2).	Hasta 350t/día hasta 3,000 m3/día(3).	De 350 hasta 5,000t/día.	Más de 5,000t/día.
Extensión de denuncios, petitorios y/o concesiones mineras.	Hasta 1,000 ha.	Hasta 2,000 ha.	Más de 2,000 ha.	
Producción mínima anual Según TUO GM y Ley 27651.	US$ 25 año/ha para cualquier sustancia.	US$ 50 año/ha para cualquier sustancia.	US$ 100 año/ha para sustancia metálica US$ 50 año/ha para no sustancia metálica.	
Según modificaciones del DL 1010 y DL1054(4).	5% UIT año/ha para cualquier sustancia.	10% UIT año/ha para sustancia metálica 5% UIT año/ha para sustancia no metálica.	1 UIT año/ha para sustancia metálica 10% UIT año/ha para sustancia no metálica.	
Derecho de vigencia(5).	US $ 0.50 año/ha.	US$ 1.00 año/ha.	US $ 3.00 año/ha.	

productores mineros y mineros artesanales, en donde se encuentra el grueso de las actividades ilegales.

1. Minería ilegal

En diciembre de 2011, el Congreso de la República mediante la Ley 29815, delegó facultades al Poder Ejecutivo para legislar en materia de minería ilegal. En ese marco, hasta abril de 2012, se aprobaron varios Decretos Legislativos (DL) que tenían por finalidad ordenar la actividad minera artesanal a nivel nacional; algunos de ellos estaban referidos a zonas específicas donde se desarrolla la actividad minera.

Entre los principales DL aprobados se encuentra el DL 1100, publicado el 19 de febrero de 2012, que regula la interdicción[10] de la minería ilegal a nivel nacional; éste fue aprobado en fecha posterior al DL 1099 que norma la interdicción de la minería ilegal en el departamento de Puno, así como la remediación ambiental en las cuencas de los ríos Ramis y Suches. Se emitió también el Decreto Supremo (DS) N° 006-2012 de Energía y Minas que apro-

[10] La interdicción se refiere a medidas concretas para identificar, reprimir, prohibir o vetar de manera inmediata las actividades prohibidas; decomisar bienes, maquinarias, equipos e insumos prohibidos por la norma y destruir o demoler bienes, maquinarias o equipos citados en el artículo 5° (dragas, chutes, bombas de succión, zarandas, cargadores frontales, retroexcavadoras, quimbaletes, molinos, pozas de cianuración, entre otros).

bó las medidas complementarias para la formalización de la actividad minera en las zonas comprendidas en el Anexo 1 del DL 1100 (Madre de Dios). El DL 1101 estableció medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental; el DL 1102 incorporó al Código Penal los delitos de minería ilegal; el DL 1103 estableció medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos; el DL 1104 modificó la legislación sobre pérdida del dominio al incluir la minería ilegal; el DL 1105 precisó disposiciones para el proceso de formalización; el DL 1106, que promueve la lucha contra el lavado de activos; el DL 1107 definió medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos.

Uno de los temas introducidos por este conjunto de normas fue la distinción formal entre las categorías de «minería informal» y «minería ilegal». Hasta entonces, ambos conceptos se mantenían confusos. El DL 1105 sustituyó la definición de minería ilegal contenida en el Art. 3 del DL 1100; en su Art. 2, define a la *Minería Ilegal* como aquella actividad ejercida por persona, natural o jurídica, o grupos de personas organizadas, que utilizan equipo y/o maquinaria que no corresponde a las características de PPM o PMA, o que no cumple con las exigencias de carácter administrativo, técnico, social y medio ambiental; o que *se realiza en zonas donde no está permitida la actividad*, señalando que toda actividad minera ejercida en zonas en las que está prohibido el ejercicio de la actividad minera, se considera ilegal[11]. De igual manera, el DL define la *Minería Informal* como aquella ejercida utilizando equipos y maquinarias que no corresponden a las características de PPM o PMA, o que no cumplen con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental, en *zonas no prohibidas* para la actividad minera; o que hayan iniciado un proceso de formalización.

Del análisis del conjunto de normas, es importante señalar que, si bien éstas efectivamente pueden ayudar a ordenar la actividad de pequeña minería y la minería artesanal en el Perú, su aplicación y el logro de los objetivos planteados muestran su talón de Aquiles, en la medida en que no están acompañadas de otras de carácter económico y social que hagan posible su efectiva implementación. La normativa estableció un plazo de 2 meses, para que los PPM y PMA inicien el proceso de formalización presentando la Declaración de Compromiso; sin embargo, este plazo no se correspondía con la realidad, por lo que tuvo que ampliarse en 60 días adicionales, con la aprobación de la Ley 29910 promulgada el 4 de setiembre de 2012.

Adicionalmente, recordemos que la tarea se encuentra en manos de los Gobiernos Regionales, los que carecen no sólo de los recursos y las capacidades necesarias para enfrentar este reto, sino que tampoco cuentan con los instrumentos de gestión del territorio que permitan definir con claridad las zonas donde estaría permitida la

[11] No obstante, queda en duda la efectiva aplicación de este último párrafo, porque en el contexto actual las restricciones para el ejercicio de actividades mineras son mínimas: no existe un ordenamiento territorial nacional, que con criterios técnicos -sociales y ambientales- determine en qué zonas del país se puede realizar minería y en cuales no. Las únicas excepciones son las señaladas en el DU 012 de Madre de Dios y lo establecido en el Anexo 1 del DL 1100, también referido a Madre de Dios.

actividad minera, en la medida en que muchos de ellos recién están iniciando sus procesos de zonificación ecológica y económica y de ordenamiento territorial.

III. PROBLEMÁTICA DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL

1. Pequeña minería y minería artesanal en cifras

La información que presentamos se elaboró en base a los datos proporcionados por el INGEMMET a junio de 2013. En ese momento, 3'633,437.9 hectáreas se encontraban concesionadas en el rubro de Pequeño Productor Minero y otras 4'287,257.6 en el de Productor Minero Artesanal, totalizando el 29.91% del total de concesiones mineras a nivel nacional. En ese momento, el 20.8% del territorio nacional se encontraba bajo concesión minera: de ese porcentaje, el Régimen General ocupaba el 14.58%, el Régimen de Pequeña Minería, el 2.86% y el de Minería Artesanal el 3.37% (minería de carácter legal y formal en zonas no prohibidas para la actividad minera). Ese mes, los 12,366 titulares del estrato de PMA, ocupaban una extensión de 4'287,257 hás. y los 2,623 titulares de PPM, 3'633,437 hás., totalizando 14,989 titulares de concesiones de pequeña minería y minería artesanal.

2 mil 623 PPM, eran titulares de 9,047 derechos mineros, mientras que 12,366 PMA eran titulares de 18,317 derechos mineros. Sin embargo, estas cifras están lejanas a la realidad de la minería informal e ilegal de nuestro país lo que nos lleva a reflexionar sobre la gran dificultad que significa para un Estado como el peruano –debilitado tanto en su institucionalidad como en su presencia a nivel nacional, justamente en las zonas más vulnerables y necesitadas de aquella–, enfrentar a la minería ilegal que se desarrolla, casi en su totalidad, en estas concesiones legales. La legislación aprobada en los primeros meses de 2012, como hemos dicho, define por primera vez los conceptos de minería informal y minería ilegal, declara la interdicción de la minería ilegal y establece el proceso que deberán seguir los pequeños mineros y mineros artesanales para formalizarse.

2. Problemas de forma y de fondo

2.1. Régimen de concesiones

Algunos GR que ya cuentan con ZEE y con información sobre las concesiones tituladas y en trámite, así como de las zonas prohibidas para la minería, no brindan información transparente y oportuna a los mineros informales, probablemente por temor a los conflictos sociales, que afectarían su imagen electoral. Miles de mineros que tienen la voluntad de formalizarse y que han presentado sus Declaraciones de Compromiso, no podrán hacerlo debido a que los titulares de las concesiones donde están operando ilegalmente, se niegan a firmar los Contratos de Explotación, indispensables para su formalización. A la par de ello, un gran porcentaje de titulares de concesiones mineras, amparados en la actual legislación sobre caducidad de concesiones, las mantienen ociosas, restando oportunidades de trabajarlas a los PPM y PMA. De igual manera, encontramos que los PPM y PMA se encuentran en la ilegalidad por desarrollar sus actividades en concesiones de terceros, por no contar con los permisos de los propietarios de los terrenos superficiales, produciendo situaciones de usurpación e invasión de territorios de comunidades campesinas y nativas.

Asimismo, se produce la superposición de concesiones mineras sobre otro tipo de

concesiones (forestales, eco-turísticas, etc.) e incluso sobre áreas que forman parte del Sistema de Áreas Naturales protegidas del Estado. Existe falta de claridad en las normas respecto a la prioridad de los derechos adquiridos, por lo que se hace urgente tomar medidas que opten por una moratoria o suspensión del otorgamiento de concesiones, mientras no se terminan los procesos de ordenamiento territorial.

2.2. Debilidades y vacíos del marco legal

Existe un problema respecto a la caducidad de las concesiones mineras. Como se sabe, la legislación minera obliga al trabajo de las concesiones, que consiste en la inversión para la producción de sustancias minerales[12]. El Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería (LGM), presenta problemas, tanto de forma como de fondo. Entre los de forma, tiene problemas de concordancia y redacción; así, en el Art. 38 se establece que la producción deberá obtenerse no más tarde del vencimiento del décimo año, pero en el Art. 40 se señala que en caso no se cumpliese con el Art. 38, se deberá pagar una penalidad, agregando que en caso de continuar el incumplimiento hasta el vencimiento del décimo quinto año, recién se declarará la caducidad; lo concreto es que para declarar la caducidad tienen que pasar 15 años y más. Sin embargo, en el Art. 59 precisa que además de la causal prevista en el Art. 40, también se produce la caducidad al incumplimiento de las obligaciones de producción a las que se refiere el Art. 38, durante dos años.

Entre los temas de fondo, los plazos que se establecen para la caducidad de una concesión que no está aprovechada o trabajada, son muy extensos, por lo que se requiere identificar los aspectos clave que permitan modificar la ley y reducir el plazo para tal fin. En el Perú, la caducidad sólo se aplica por causales relacionadas a los pagos por derecho de vigencia y caducidad.

La Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, según Ley 30011, está facultada para fiscalizar las operaciones formales que por sus características (volumen de producción, número total de hectáreas, maquinarias) dejan de ser, en la práctica, operaciones artesanales. Se requiere fortalecer la norma para que luego de identificadas y reclasificadas, estas operaciones puedan ser fiscalizadas automáticamente por la OEFA. Sin embargo, somos conscientes de las debilidades que esta institución presenta respecto a fiscalización ambiental; de allí que estos cambios deberán darse con acciones de fortalecimiento, reglamentación, sistema de sanción, procedimientos, etc. que deberán alcanzar a los GR que son las entidades competentes del proceso de formalización.

En esa perspectiva, es preocupante la realidad de las oficinas de Gestión Ambiental de los gobiernos regionales así como la de las DREM que funcionan en dichas entidades. Tomamos como ejemplo el caso del GR Arequipa, uno de los más importantes a nivel nacional, que cuenta únicamente con 5 funcionarios[13] encargados de dar revisión a los IGAC correspondientes. La falta de recursos humanos va acompañada de una mínima asignación de partidas presupuestales para tal labor y para la gestión ambiental toda.

---

12 Art. 28, DL Nº 708.

13 Según testimonios de funcionarios del propio Gobierno Regional, al mes de setiembre de 2013.

Finalmente, otro tema se refiere al rol del Estado respecto al sector de PPM y PMA. El Título Preliminar del TUO-LGM, «III. *El Estado protege la pequeña y mediana minería y promueve la gran minería»*[14], que luego fue sustituido por el Art. 4° de la Ley 27651[15], *«III. El Estado protege y promueve la pequeña minería y la minería artesanal, así como la mediana minería, y promueve la gran minería.»*, nos indica que la pregunta de fondo es si la pequeña minería y la minería artesanal pueden convertirse o no en una actividad responsable, ambiental y socialmente, allí donde pueda realizarse. Creemos que sí es posible y que existen algunas experiencias exitosas en ese sentido, pero esta constatación no puede orientarse a promover su crecimiento, sino más bien a controlarlo y reducirlo, entre otras razones por las propias debilidades del Estado peruano.

2.3. Incluir en la normatividad las diferencias entre minería aluvial y minería de filón

La normativa sobre PPM y PMA no incorpora las diferencias existentes entre la minería aluvial y la de filón, y ese es uno de los grandes problemas que presenta. Las diferencias se dan a varios niveles. Por un lado ambos tipos se desarrollan en ecosistemas muy diferentes. Mientras la segunda lo hace en los ecosistemas de sierra y costa fundamentalmente, la minería aluvial lo hace en el ecosistema amazónico. Las diferencias también se dan en el tipo de maquinaria y herramientas que utilizan, en el uso de químicos, el tipo de procesamiento para la recuperación de minerales, así como en los diferentes impactos ambientales, económicos y sociales que producen. Estas diferencias requieren ser recogidas en el marco regulador, a fin de abordar los problemas en su real dimensión.

La política pública debería estar dirigida a erradicar la minería en los ecosistemas frágiles, continuar con la interdicción de la minería ilegal, por ejemplo en Madre de Dios y en general en la cuenca amazónica. Sin embargo, encontramos una real dificultad, cuando existen derechos establecidos con anterioridad. En el caso de la sierra, por ejemplo en el sur andino donde se viene dando una explosión de actividades mineras artesanales, tanto de socavón como a tajo abierto, es urgente el ordenamiento territorial y la protección de las zonas productoras de agua, aunque por ahora no se esté realizando procesamiento de minerales salvo en las zonas de explotación tradicional.

3. Impactos ambientales

3.1. Bosques y minería aluvial

Estos impactos se perciben con mayor claridad cuando la actividad informal se realiza en ecosistemas frágiles, como es el caso de los bosques primarios en Madre de Dios o en el Bosque Seco en Ayabaca – Piura. Además de la deforestación que la actividad ilegal produce, –utiliza maquinaria pesada y no debería ser considerada minería artesanal–, se contaminan los cuerpos de agua, tanto superficiales como subterráneos. En regiones como Madre de Dios, Loreto, Ucayali, Amazonas, la selva de Cusco, Puno, Pasco y Huánuco, se han incrementado sustancialmente las actividades mineras ilegales que vienen generan-

[14] Título Preliminar IV, DL. Nº 109.

[15] Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.

do graves impactos en los ecosistemas de la cuenca Amazónica. Se identifican actividades ilegales en Áreas Naturales Protegidas y en sus zonas de amortiguamiento.

Los impactos ambientales, en regiones como Madre de Dios, son devastadores; se ha depredado el bosque, y según información del MINAM, se han destruido más de 32,000 há de bosque primario y la actividad continúa amenazando las áreas de amortiguamiento de las Áreas Naturales Protegidas. El uso de mercurio para la recuperación de oro impacta el ambiente cuando los vapores de este metal son arrastrados por el viento, contaminando tanto el suelo, como el agua, los animales y las plantas, así como a los seres humanos que inhalan estos gases. Adicionalmente los métodos de explotación en la minería aluvial, el uso de maquinaria prohibida[16] y los métodos de beneficio por amalgamación y refogado con mercurio, son los que producen el más alto impacto en el medio físico, biológico y socio económico. Deforestan, erosionan, inundan y destruyen la calidad del suelo, produce sedimentos y alteran el cauce de los ríos; destruyen la flora y fauna; afectan la salud de las personas y el medio biológico[17].

En el caso del norte del país, en regiones como Piura, que se ven afectadas recurrentemente por fenómenos naturales como el Fenómeno El Niño, la contaminación por mercurio y por cianuro se da en las escorrentías, pero también penetra en los sistemas de agua subterránea, afectando no sólo a su entorno directo sino también a los pisos ecológicos más bajos.

3.2. Sur Andino y Sur Medio

En el Sur Andino, salvo algunas zonas de antigua minería artesanal, en la mayoría de los casos no se está procesando el mineral, por lo que el impacto principal se produce en las fuentes de agua. Los comuneros invierten en conocer la ley del mineral que se encuentra en sus territorios, para ver si es rentable o no realizar la actividad, pero no invierten en conocer qué fuentes de agua superficial y de aguas subterráneas van a verse afectadas con su actividad.

4. Impactos económicos

4.1. El oro amazónico

En la región Amazónica, el impacto de la minería ilegal e informal se da también a nivel de la economía, ya que afecta directamente otras actividades económicas como la agricultura, el ecoturismo, las concesiones forestales, entre otras. Se genera una economía subterránea que se mueve con la comercialización de oro ilegal, con la presencia de acopiadores, intermediarios y compradores del oro proveniente de las operaciones informales e ilegales y que,

16 Balsa, caranchera, chupadera, shute, draga.

17 Según el estudio realizado por el MINAM y el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), «Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio» (2011), se estimaba que en esa región se producían entre 16,000 a 18,000 kg de oro al año; por cada kg extraído se utilizaban 2.8 kg de mercurio. El MINEM estimó la producción de oro en Madre de Dios en 22,634 Kg en el año 2011 y 12,492 Kg de oro en el 2012 que representaron 34,977 y 63 mil 300 Kg de mercurio, respectivamente. En agosto de 2012, el diario El Comercio informó que más de 180 Tm de mercurio habían sido importadas de USA y España y que 5 de las 12 empresas importadoras tenían su sede en Madre de Dios o Puno. Si el Estado cuenta con información confiable proporcionada por la SUNAT, es clara su falta de voluntad política para poner freno a empresas que bajo mantos de legalidad están promoviendo la actividad minera ilegal.

como se demostró en anterior oportunidad, involucra a autoridades y funcionarios públicos[18] en el lavado del «oro sucio» a través de empresas exportadoras de oro y a través del sistema bancario. Según Macroconsult (2012), las exportaciones de oro ilegal representaban entre el 20% y 30% de las exportaciones anuales de ese mineral. El mismo informe, señalaba que a partir del 2010 las exportaciones de minería ilegal de oro «formalizable», superaron al narcotráfico, estimándose que cerca de 1'142,000 oz de oro que fueron exportadas en el 2011 provenían de la minería ilegal, representando US$ 1,800 millones de dólares[19].

Un tema clave es la necesidad de identificar las cadenas productivas y las cadenas de valor que se tejen alrededor de la actividad minera informal e ilegal, de la importación y comercialización de explosivos, insumos químicos y tóxicos, de las plantas de procesamiento, de la comercialización de combustibles, del acopio, intermediación y exportación del oro ilegal, tanto como de todos los actores públicos y privados que están involucrados en cualquier parte del negocio ilegal.

4.2. Cambios en dinámica económica de comunidades campesinas

En el caso de zonas de influencia de grandes operaciones mineras en sierra o costa, su presencia genera un aumento del costo de vida, que en algunas zonas se ha llegado a calcular entre 500 y 600 por ciento. Las más afectadas son las comunidades campesinas y aquellos sectores poblacionales que no están en capacidad de articularse al ciclo económico de venta de servicios para los operadores mineros (hotelería, restaurantes, lavandería, discotecas, cabinas de internet, locutorios, etc. sin contar con los negocios ilegales como prostíbulos), que sufren las consecuencias de incremento de los precios de los artículos de primera necesidad, alimentación y alojamiento. Por el momento, muchas comunidades están tomando acuerdo en Asamblea Comunal de realizar minería artesanal y están desarrollando una serie de estrategias para obtener beneficios de corto plazo.

5. Impactos sociales y culturales

La salud de las personas se ve gravemente afectada por el uso de químicos como el cianuro y el mercurio, que al contaminar los suelos, las plantas y las fuentes de agua –ya sea por contacto directo, cuando lavan el material mineralizado con mercurio, o cuando vierten este químico en el suelo– llegan al agua y son metabolizados por plantas y animales, convirtiéndose en metilmercurio que entra directamente al torrente sanguíneo de las personas que los consumen, produciendo grave daño neurológico y muerte.

En la minería artesanal se presentan diversas modalidades de explotación de los trabajadores quienes se ven involucrados en formas de trabajo semi-esclavo[20] y pago de

---

18 A fines de marzo de 2012, se descubrió que el Viceministro de Hidrocarburos, Luis Zavaleta Vargas, era dueño de la principal empresa que compraba oro ilegal en Madre de Dios y se había convertido en el mayor exportador de oro, Universal Metal Trading que tiene sucursales en zonas de minería ilegal; El Comercio, 31/07/2012.

19 Ernesto Ráez, diario La República. 16/09/2012.

20 Como el denominado «cachorreo», cuando el propietario de una concesión acuerda extraoficialmente dejar trabajar al minero informal en la modalidad de 20 a 25 días para el titular y el resto de días para los trabajadores.

deudas, entre otros. El trabajo infantil en la minería artesanal, aún no ha sido erradicado en su totalidad, aunque se encuentra en retroceso por la acción coordinada de las diferentes instituciones públicas y privadas que confluyen en la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI) y por las experiencias exitosas promovidas por organismos internacionales como la OIT y UNICEF. Esto no ha sucedido con el trabajo adolescente, a pesar de encontrarse prohibido. La realización de estas actividades en zonas alejadas de los principales centros poblados, con una débil y casi inexistente presencia del Estado, ha permitido que se expandan prácticas vedadas como la explotación sexual y la trata de personas, siendo aún insuficientes los esfuerzos desplegados. De igual manera, la monetarización de las economías rurales ha impactado en el crecimiento de los índices de alcoholismo, violencia familiar y violencia sexual.

Por último, y más claro aún para el caso de la minería de filón, los mecanismos de articulación al mercado por parte de comunidades que antes dependieron sólo de la tierra, sus cultivos y su ganado, está cambiando los fundamentos de la cultura andina como la reciprocidad, la solidaridad, el respeto y la actitud armoniosa con la naturaleza. Se viene produciendo un proceso de aculturación y pérdida de identidad; comunidades que han sido históricamente excluidas en todos los aspectos de su vida, caen en el espejismo de la riqueza monetaria y material, situación que es promovida desde el propio Estado que es quien debiera garantizar su bienestar.

6. Causas estructurales de la minería ilegal

a) La desatención del Estado al sector agropecuario, que es uno de los sectores que ocupa un porcentaje importante de la PEA y el mantenimiento de un 30% de la población aún en situación de pobreza o pobreza extrema.

b) La falta de oportunidades económicas, de trabajo y medios de vida de una población que fue expulsada del sector formal a partir de la implementación del consenso de Washington, la flexibilización laboral, la privatización de las empresas públicas y la guerra interna que asoló nuestro país desde los años 80 del siglo pasado.

c) La priorización de la inversión pública extranjera en los sectores extractivos, con incentivos que no se justifican y que han sido enmarcados en la aplicación de las políticas económicas neoliberales.

d) Los precios internacionales de metales como el oro que llegaron a precios considerados históricos en los últimos años.

e) La débil institucionalidad pública que renunció a su rol de garante de derechos de la población y que se hizo funcional a los intereses de las grandes inversiones.

f) Las débiles capacidades y escasos recursos en los gobiernos regionales y las DREM, materia en la que tienen responsabilidad los Ministerios de Energía y Minas y de Economía y Finanzas.

g) La existencia de una corrupción institucionalizada en los diferentes niveles de gobierno y de entidades públicas y privadas, y la existencia de intereses económicos que permiten que la minería ilegal se desarrolle en concesiones tituladas a terceros.

h) La inexistencia de una política pública de ordenamiento territorial, que añada nuevos criterios para determinar si una

zona está o no prohibida para actividades extractivas, en particular en zonas de ecosistemas frágiles.

i) La presencia de grandes proyectos mineros en zonas de escaso desarrollo humano y productivo, que genera impactos económicos, políticos, sociales, ambientales y culturales. Se eleva el costo de vida y comunidades enteras ingresan a la actividad minera ilegal, venden su fuerza de trabajo a las empresas mineras, dejan abandonadas sus tierras y ganado. Los «beneficios» de la minería no llegan a todos por igual.

IV. PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

El objetivo de una política pública para el sector debería ser el reducir el crecimiento de la PPM y PMA, erradicarla de las zonas prohibidas y ordenar aquella minería en pequeña escala existente que cumpla con los requisitos legales, sociales y ambientales. Para ello, el Estado debería fortalecer su rol regulador, fiscalizador y sancionador, debiendo desarrollarse, aprobarse y aplicarse políticas públicas de carácter integral, que aborden los aspectos de la gestión del territorio y los recursos naturales, la protección del agua, la política de concesiones, la diversificación económica, el fortalecimiento de la gestión e institucionalidad ambiental, el fortalecimiento de los gobiernos regionales y de las instancias del sector público involucradas, mejorando el marco legal e institucional que de ella se desprenda. La propuesta que presentamos tiene siete políticas de carácter prioritario, con medidas de corto y mediano plazo que debieran ser asumidas por los sectores correspondientes, así como estrategias generales y otras específicas que permitirán avanzar hacia los objetivos propuestos.

Propuestas de políticas públicas

Propuesta de política pública	Medidas de corto plazo	Medidas de mediano plazo	Estrategias
Ordenamiento Territorial. Cualquiera sea el tamaño de la actividad que se quiera realizar, el procedimiento debe ser el mismo: a) Realizar Zonificación Ecológica Económica en todo el territorio nacional. b) Consensuar los Planes de Ordenamiento Territorial.	Culminar los procesos de Zonificación Ecológica Económica a nivel distrital, provincial y regional. Identificar las zonas donde no es posible el ejercicio de la actividad minera. Evaluar la caducidad y la posible reubicación de las concesiones admitidas en zonas no permitidas. Prohibir el otorgamiento de concesiones mineras fuera de las zonas permitidas según la ZEE y OT.	Erradicar la minería (incluye la grande y mediana) en zonas ambientalmente vulnerables: áreas naturales protegidas, zonas de amortiguamiento, ecosistemas frágiles y nacientes de aguas superficiales y subterráneas que utiliza la población adyacente. Restringir el otorgamiento de concesiones a zonas ambientalmente vulnerables.	Generar opinión pública favorable para establecer consensos sociales respecto a la protección de los ecosistemas frágiles. Identificar a los actores locales y regionales cuyos intereses podrían verse afectados, a fin de construir nuevos consensos. Establecer alianzas con las organizaciones de mineros artesanales con voluntad de formalizarse.

Propuesta de política pública	Medidas de corto plazo	Medidas de mediano plazo	Estrategias
c) Realizar Evaluaciones Ambientales Estratégicas que validen los resultados del ordenamiento. d) Implementar procesos de consulta previa y consulta ciudadana a las poblaciones respecto al modelo de desarrollo y a la realización de actividades extractivas y a qué escala, antes de otorgar la concesión minera y en cada uno de los momentos del procedimiento minero. e) Promover la transparencia en la información.	Fortalecer las capacidades de autoridades y funcionarios de los gobiernos regionales y locales para la gestión del territorio. Los GR deben evaluar las concesiones otorgadas en la Amazonía. Ampliar la restricción de actividades mineras en zonas de amortiguamiento de ANP, ecosistemas frágiles y zonas de producción de agua. Evaluar los daños de las zonas impactadas por las actividades mineras, para su remediación.	Restringir la minería (todos los estratos) en la cuenca amazónica. Reducir a cero el trámite de petitorios y otorgamiento de concesiones mineras en la Amazonía. Promover la consulta previa antes del otorgamiento de concesiones.	La comunicación e información es clave, en particular a los mineros que no podrán formalizarse (por encontrarse en zonas de prohibidas, concesiones de terceros o no contar con permisos de los propietarios de los terrenos superficiales). Identificar nuevas fuentes de generación de ingresos. Realizar los estudios y la toma de decisiones con un enfoque ecosistémico y de cuenca.
Nueva Política de concesiones. a) Que tome en cuenta las características de los territorios, que busque proteger los ecosistemas frágiles y las zonas productoras en agua, en especial en el contexto de cambio climático que vivimos.	Revisar el otorgamiento de concesiones debido a la superposición de derechos (con forestales, agrícolas, etc.). Revisar el Catastro Minero Nacional, a fin de identificar aquellos titulares que se hacen pasar por PMA o PPM cuando deben ser considerados en el Régimen General, porque superan el número de hectáreas permitido, a fin de evitar el incumplimiento del Reglamento Ambiental y otros instrumentos de gestión.	Otorgamiento de concesiones mineras según los planes de ordenamiento territorial. Prohibir el otorgamiento de concesiones en zonas ambientalmente vulnerables. Restringir el otorgamiento de concesiones en la cuenca amazónica. Modificar la normativa respecto a la caducidad de las concesiones mineras, reduciendo el plazo.	Articular la nueva política de concesiones mineras con la política de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo concertados regionales y locales.

Propuesta de política pública	Medidas de corto plazo	Medidas de mediano plazo	Estrategias
b) Que tome en cuenta las aspiraciones y potencialidades de otros desarrollos de las poblaciones y los territorios.	Revisar la posible superposición de concesiones, debido a la descoordinación entre los gobiernos regionales e INGEMMET.		
Diversificación Económico Productiva. a) Orientar la inversión pública y los recursos provenientes de las industrias extractivas a la diversificación económica del país, buscando garantizar la seguridad y soberanía alimentarias. b) Potenciar el desarrollo local sostenible para que sus economías no dependan del canon y regalías mineras. c) Visibilizar y fortalecer el aporte económico diversificado de las mujeres a las economías comunales y locales.	Diagnósticos de alternativas económico productivas. Promoción de inversión pública en desarrollo productivo. Identificación de mercados locales y nacionales. Estudios económicos y de mercados. Cadenas productivas.	Modificación de la Ley de Canon y Regalías. Redistribución de canon y regalías. Inversión en el sector agropecuario y de servicios turísticos. Promover inversiones en desarrollo económico y productivo, dirigidas a los pequeños productores y comunidades campesinas que cada vez más se ven empujadas a realizar actividades de minería informal. Articular la inversión a los Planes de Desarrollo Concertado de los Gobiernos Regionales y Locales.	En cuanto a la actividad extractiva, incrementar los encadenamientos económicos hacia atrás, a través del fortalecimiento de proveedores locales y regionales de bienes y servicios; y hacia adelante, hacia el procesamiento de las materias primas. Poner el acento en actividades inclusivas y con mayor valor agregado, que se basen en el uso sostenible de los recursos renovables. Promover el respeto y defensa de la naturaleza. Fomentar la producción y productividad agraria, para garantizar la seguridad alimentaria, reorientando el apoyo del Estado. Fomentar el rescate e innovación de tecnología agraria intermedia. Rescate del saber ancestral. Promover investigación e inversión en sistemas de captación, almacenamiento y gestión del agua.

Propuesta de política pública	Medidas de corto plazo	Medidas de mediano plazo	Estrategias
			Difundir la agroecología y la producción orgánica. Promover cadenas de comercialización de productos agropecuarios.
Fortalecer la institucionalidad pública y la presencia del Estado en todo el territorio nacional.	Desarrollar Instrumentos de gestión ambiental. Fortalecer el rol de las Comisiones Ambientales Municipales y Regionales. Fortalecer la participación de la sociedad civil en la toma de decisión de la gestión ambiental y territorial. Identificar y sancionar a autoridades y funcionarios públicos que infringen la ley y promueven la actividad ilegal. Identificar las redes económicas delictivas, establecer responsabilidades y aplicar la ley. Fortalecer el rol de OEFA para que identifiquen y fiscalicen automáticamente operaciones formales que han dejado de ser de PPM y PMA. OEFA como entidad encargada de capacitar a los GR en sus labores de fiscalización.	Autoridad Ambiental Autónoma. Fortalecer la gestión ambiental y sus diferentes herramientas de gestión y fiscalización. Establecer facultades a la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) para el sector minero, articulando sus acciones con los GR. Desarrollar un combate frontal a la corrupción en todos los sectores y en todos los niveles. Aplicar el Plan Nacional Anticorrupción. Lucha frontal contra la corrupción en los procesos de otorgamiento de concesiones, permisos, licencias y autorizaciones para la actividad minera a pequeña escala.	Recuperar el enfoque transectorial de la política ambiental. Articular la política pública con el ordenamiento territorial y la gestión ambiental. Recuperar la credibilidad en la actuación pública, asegurando la supervisión e implementación de instrumentos rigurosos de protección ambiental. Prohibir el uso de tecnologías de alto riesgo. Promover mecanismos efectivos de prevención de conflictos socio ambientales. Institucionalizar los procesos de diálogo y concertación. Promover la transparencia de las empresas.

Propuesta de política pública	Medidas de corto plazo	Medidas de mediano plazo	Estrategias
Fortalecer las capacidades de los Gobiernos Regionales, de las DREM. a) Claridad en competencias y funciones. b) Instrumentos de gestión territorial y ambiental. c) Capacidades técnicas. d) Infraestructura y logística. e) Presupuesto. f) Articulación con los Planes de Desarrollo Concertado, presupuestos participativos y Comisiones Ambientales Regionales y Municipales.	Esclarecer los procedimientos administrativos para la fiscalización y sanción entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales. Fortalecer las capacidades de autoridades y funcionarios. Asignación de partida presupuestal determinada a órganos de fiscalización ambiental del GORE. Promover fortalecimiento de áreas de gestión ambiental. Fortalecer capacidades de actores de sociedad civil. Generar actividades económicas alternativas para quienes no podrán formalizarse. Desarrollar instrumentos de gestión territorial y ambiental. Brindar información oportuna y transparente a los mineros en proceso de formalización. Informar transparentemente a los mineros que no podrán formalizarse. Efectivizar la implementación de la «ventanilla única», para los trámite de formalización de la actividad minera.	Desarrollar programas de alternativas económico productivas para los mineros que no podrán formalizarse. Depurar el Catastro Minero Nacional para abrir oportunidades a mineros ubicados en zonas prohibidas. Revisar la calificación de PPM y PMA y recalificar cuando sea necesario.	Fortalecimiento de las mesas de diálogo o grupos de trabajo interinstitucionales instalados en las regiones. Abordar las soluciones integrando diferentes estrategias: técnicas, sociales, organizativas, económicas, legales, culturales. Construir agendas concertadas de corto y mediano plazo.

Propuesta de política pública	Medidas de corto plazo	Medidas de mediano plazo	Estrategias
Fortalecimiento del sector de PPM y PMA. a) Identificar la cadena productiva de la PPM y PMA: explotación, insumos (combustibles, químicos), beneficio (plantas de procesamiento legales e ilegales), comercialización (acopiadores, exportadores, importadores extranjeros, consumidor final). b) Gestión ambiental de la minería artesanal y en pequeña escala con enfoque de cuenca. c) Reducción del uso de mercurio y cianuro. d) Prevención y erradicación del trabajo infantil en la PPM y PMA. e) Proveer de asesoría y acompañamiento técnico, en aquellas zonas donde sí se pueda desarrollar minería en pequeña escala.	**a) Cadena productiva.** Identificar a los actores económicos, políticos, sociales, y qué roles específicos juegan en cada etapa del proceso. Identificar a los responsables de la inyección de dinero y de insumos tóxicos. Implementar e. Identificar a los comercializadores de oro (acopiadores, exportadores e importadores internacionales). Evaluar el rol de Activos Mineros en la comercialización de oro. **b) Gestión ambiental** Identificar y priorizar las microcuencas hidrográficas impactadas por la pequeña minería y la minería artesanal. Formular instrumentos de gestión ambiental, de acuerdo a la forma de extracción del material, tipo de procesamiento y disposición de desechos. Proveer de asistencia técnica para la formulación del IGAC por parte de los PPM y PMA. Identificar y formular la tecnología, medidas preventivas y de fiscalización y control para potenciales fuentes de contaminación. Establecer programas de capacitación para estado, mineros y sociedad civil sobre gestión ambiental.	**Reducir el uso del mercurio.** Ejercer un control estricto a la provisión de insumos químicos como mercurio. Facilitar el ingreso de PPM y PMA a mercados con incentivos a la formalización y la eliminación progresiva del mercurio. Desarrollar tecnologías que protejan el medio ambiente, tanto en técnicas de extracción como de procesamiento y disposición de desechos. Realizar estudios y campañas para la reducción de emisiones de mercurio y sus impactos negativos. Establecer metas para reducir uso y emisiones de mercurio. Restringir la importación de mercurio. Desarrollar tecnologías que permitan reducir los impactos ambientales.	Intervención articulada entre los diferentes sectores públicos. Identificación de las agendas legítimas de las organizaciones de PPM y PMA. Campañas para reducir la estigmatización del PPM y PMA. Promoción de acuerdos con los mineros artesanales que tienen la voluntad política para formalizarse y que se encuentran en zonas de exclusión o zonas prohibidas, para acordar su traslado a una concesión, o en su defecto, desarrollar participativamente oportunidades de desarrollo económico que les garanticen sus medios de vida. Articular a los MAPE al programa mundial de reducción del uso de mercurio. Desarrollar una estrategia multisectorial e integral para la prevención y erradicación del trabajo infantil y adolescente en la minería artesanal, tomando como ejemplo las experiencias exitosas ya desarrolladas.

Propuesta de política pública	Medidas de corto plazo	Medidas de mediano plazo	Estrategias
f) Fortalecer las capacidades productivas, administrativas y de gestión de los mineros artesanales. g) Promover la inversión en minería de pequeña escala responsable.	Implementar Sistemas de Vigilancia Ambiental, con sus respectivas guías y manuales. Remediación ambiental de zonas degradadas. **c) Reducción del uso de mercurio y cianuro.** Promover el uso de equipos para la recuperación del vapor de mercurio (capacitar, donar equipos). Identificar la cadena de comercialización del mercurio (cantidad, procedencia, manejo, comercialización). Diferenciar el tipo de uso y los impactos del mercurio en amazonía, costa y sierra. Sensibilizar y capacitar sobre uso y manejo de mercurio y las consecuencias en la salud humana y el medio ambiente. Implementación del convenio de Minamata sobre mercurio y cianuro. **d) Prevención y erradicación del trabajo infantil.** Identificación de la participación de niños y adolescentes en la cadena productiva. Fortalecimiento de los sistemas de educación y salud del centros mineros. Diversificación económica para mejorar los ingresos familiares.		Remediación ambiental: en coordinación con los mineros y sus organizaciones representativas. Promover la participación de universidades e instituciones científicas para la innovación tecnológica.

Propuesta de política pública	Medidas de corto plazo	Medidas de mediano plazo	Estrategias
	Tecnificación y formalización para incrementar la productividad y rentabilidad. Evaluación de la tipificación penal de la figura de «delito de minería legal agravado» para casos de explotación infantil. **e) Asesoría y acompañamiento.** En al menos los siguientes aspectos: formalización, tecnificación, diversificación económica para la familia, fortalecimiento del sistema educativo y de salud, articulación con los procesos de desarrollo local sostenible. **f) Fortalecimiento productivo, administrativo y de gestión.** También implica su tecnificación, pasar del uso de instrumentos artesanales al uso de máquinas y equipos más sofisticados, o de una tecnología que haga más rentable su trabajo, pero que sobre todo garantice la protección del medio ambiente y el desarrollo de un trabajo digno. Fiscalizar el uso obligatorio de equipos y medidas de seguridad para los trabajadores. **g) Inversión en MAPE** Análisis de la situación actual de la inversión.		

Propuesta de política pública	Medidas de corto plazo	Medidas de mediano plazo	Estrategias
Modificar y fortalecer el marco legal del sector de PPM y PMA, así como de formalización. a) Organización y estandarización de la normativa dispersa. b) Incorporación de las diferencias entre minería de filón y minería aluvial en pequeña escala. c) Precisiones respecto a la calificación de PPM y PMA. d) Regulación y fiscalización de plantas de tratamiento (legales e informales). e) Revisar el marco referido a la recaudación de canon y regalías y su distribución.	Precisar los parámetros para la calificación de PPM y PMA. Informe de SUNAT, GR y DREM sobre Plantas de tratamiento legal e informal. Eliminar de la normativa los procedimientos de aprobación automática y/o administrativa. Resolver el vacío normativo en el DL 1105, requisito de autorización del propietario para el uso del terreno superficial, respecto a la existencia de superposición de otro tipo de derechos o concesiones, garantizando los derechos previos. Modificar el marco legal sobre la caducidad de las concesiones. Establecer el control inmediato del transporte y comercialización de insumos, repuestos y equipos. Identificar qué empresas legales proveen las operaciones ilegales.	Organizar y estandarizar la normativa para la PPM y PMA que se encuentra dispersa. Incorporar en la legislación las diferencias entre minería de filón y minería aluvial. Incorporar en la legislación los parámetros para la calificación de PPM y PMA.	Establecer las diferentes características entre la minería filoneana y la minería aluvial. Diseñar políticas y estrategias diferenciadas según estas características. Promover incentivos como: apoyo técnico, gestión económica, salud ocupacional y asesoría legal, antes que un enfoque represivo. Articular en la normativa la relación entre la actividad de PPM y PMA y el desarrollo local sostenible, los planes de desarrollo concertado y presupuestos participativos. Los GR deben estar en capacidad de brindar estos incentivos (personal calificado y presupuesto adecuado). Continuar con la interdicción de mineros ilegales en la amazonía que usan maquinaria prohibida y trabajan en zonas prohibidas.

Cualquier política pública deberá concertarse con los pequeños mineros y mineros artesanales, ya que son ellos uno de los principales actores de quien dependerá producir cambios duraderos para abordar esta problemática y llegar a soluciones que sean de carácter sostenible en el tiempo.

© Red Muqui



MINERÍA E HIDROCARBUROS EN EL PERÚ: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA CONSULTA PREVIA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

MINERÍA E HIDROCARBUROS EN EL PERÚ: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA CONSULTA PREVIA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Javier Jahncke (Grupo Temático de Consulta Previa MUQUI), Martín Scurrah (Consultor) y Mario Zúñiga (DAR)

PRESENTACIÓN

Este documento ofrece un diagnóstico de la situación existente y presenta propuestas para alcanzar el potencial pleno de la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos indígenas (PPII) como elementos fundamentales en una democracia participativa e intercultural. La participación ciudadana es un derecho fundamental contenido en la Constitución Política de 1993 donde el artículo 2° consagra el derecho de acceso a la información y el artículo 31° promueve el derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural del país. La participación ciudadana en su acepción más amplia, abarca tanto la participación influyente de los ciudadanos en general, en la toma de decisiones y formulación de políticas que les afecten, como los derechos a la participación y a la consulta de los ciudadanos con derechos especiales, y se desarrolla en la Ley de Participación y Control Ciudadano, en la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (LCP), reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y en otras normas que establecen mecanismos de participación ciudadana, que se encuentran dispersos en la legislación.

En el contexto de las industrias extractivas, Castillo y Ávila señalan que la participación puede concebirse como un fin en sí mismo o como un medio para prevenir o disminuir los conflictos entre Estado, población y empresas. En los casos que la población decida apoyar las actividades mineras y de hidrocarburos, éstas deberán integrarse a los procesos de desarrollo local y regional de manera armónica y democrática[1]. Como veremos, los mecanismos de participación, si bien existen, son insuficientes y los que se aplican son meramente informativos y no inciden en las decisiones que el Estado asume, especialmente en las industrias extractivas.

Una sociedad plenamente inclusiva y democrática reconoce la existencia de ciudadanos con derechos especiales, como son los PPII u originarios, promoviendo el ejercicio de sus derechos en aplicación de normas internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 5°), aceptando las limitaciones que este ejercicio puede imponer sobre las

[1] Gerardo Castillo y Lucía Ávila: *La Participación Ciudadana en la Minería Peruana: Concepciones, Mecanismos y Casos*, OXFAM, Lima , 2009: 31.

actividades extractivas dentro de una visión del país como democrático y pluricultural. Esta visión de país diverso se encuentra en nuestra Constitución Política (artículo 2, inciso 19) cuando establece que: *«Toda persona tiene derecho: A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación».* También en su artículo 149 indica que *«Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas con el apoyo de las Rondas Campesinas pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona».* En el artículo 89 señala *«El Estado respeta la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas».*

Entonces, los PPII u originarios gozan del derecho constitucional a la participación como ciudadanos y gozan de derechos especiales, protegidos por normas internacionales reconocidas por el Perú, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Además, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los PPII y su derecho a la consulta y participación, se basa en el derecho a la libre determinación, que es el derecho de todo pueblo a buscar su propio desarrollo económico, social y cultural, sin interferencia externa[2]. Este concepto se deriva de la necesidad humana de hacer realidad sus aspiraciones y de la afirmación intrínseca de todo ser humano[3]. Es una forma de que se reconozca su condición de pueblo con los mismos derechos que los demás pueblos de la tierra, que no sólo les da el derecho de controlar sus propias tierras y recursos naturales, sino que también involucra todo proceso de toma de decisiones que puedan afectarles, mediante la consulta previa[4].

I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MINERÍA E HIDROCARBUROS: PROBLEMÁTICA, MARCO LEGISLATIVO E INSTITUCIONAL Y PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Un consenso político y social a favor de la participación ciudadana

Hubo poca valorización de la participación ciudadana como un elemento clave de una democracia plena y diversa o como un instrumento para mejorar la calidad de las decisiones de las instituciones públicas y privadas. No hay un compromiso público con la participación ciudadana como algo que se asume por su valor como instrumento de gestión en una sociedad moderna e intercultural al nivel del Acuerdo Nacional, ni del gobierno nacional. Al contrario, está vista como una medida para apaciguar presiones y manejar conflictos, como un formalismo, un mal necesario que se asume con renuencia y en el menor grado

---

2 Henrard, Kristin: *Devising an Adequate System of Minority Protection. Individual Human Rights, Minority Rights and the Right to Self-determination. International Studies in Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haya,, 2000: p. 299

3 Anaya, S. James: *Indigenous peoples in international law*, Oxford University Press, Nueva York, 1996: p.75.

4 Anaya, S. James y Williams Jr., Robert A,: *The Protection of Indigenous Peoples Rights Over Lands and Natural Resources under the Inter-American Human Rights System*, en *Harvard Human Rights*, No. 14, 2001: p.78

Propuesta

Para que la participación ciudadana contribuya a la profundización de la democracia se requiere formar un consenso que la democracia participativa sea algo valorizado y deseado. Para ello, se necesita cambiar o reforzar los valores y actitudes sobre la democracia y la participación y esto, a su vez, requiere un compromiso demostrado desde los niveles más altos del sistema político. Si los funcionarios del Estado y los titulares de los proyectos extractivos perciben que no hay un consenso a favor de la participación ciudadana y que no es algo valorizado por las autoridades políticas no van a empeñarse para implementar a plenitud las normas y mecanismos de participación ciudadana. Se debe desarrollar un consenso sobre ella dentro del Acuerdo Nacional y sobre cómo, cuándo y dónde se va a promover. Requiere que el Presidente del país se pronuncie sobre el tema y que se trabaje con los medios de comunicación. Esto también requiere la formación de profesionales con actitudes y habilidades para promover la participación y aprovechar sus posibilidades.

posible. Estas actitudes hacia la participación ciudadana que se encuentran entre los medios de comunicación, los empresarios, los funcionarios del Estado y los mismos partidos políticos debilitan y limitan los pocos mecanismos de participación existentes y contribuyen a un círculo vicioso de incumplimiento o cumplimiento mínimo, resultados negativos o poco alentadores y una falta de apoyo para su expansión, alcance y adaptación cultural.

2. Otorgamiento de la concesión

No hay ningún mecanismo de participación ciudadana efectiva antes del otorgamiento de las concesiones mineras y de hidrocarburos. Una vez otorgada la concesión minera, tanto el titular como el MINEM están obligados a realizar eventos informativos a nivel regional y provincial para informar a la población que podría ser afectada del alcance del derecho de la concesión otorgada, las obligaciones ambientales, las normas regulativas, los derechos y obligaciones de la población, las etapas de la actividad, las tecnologías a aplicarse, etc. Además, en el ámbito de los EIA en minería, se recomienda como buenas prácticas (sin ser obligatorias), la distribución de materiales informativos, la interacción con la población a través de facilitadores, la realización de talleres participativos y el uso de medios tradicionales. Todos los mecanismos se aplican en clave de brindar información a la población en zonas de influencia del proyecto atrás el otorgamiento de la concesión, no de manera previa, de tal manera que puedan participar en la decisión final que los pueda afectar.

Existe un problema estructural que permite esta situación. En el procedimiento administrativo para otorgar una concesión, las partes son el Estado y las empresas. La población, pueblos indígenas y gobiernos regionales y locales no son considerados partes, salvo que lo soliciten. En esa lógica, sólo se brinda información a terceros en el proceso, en tanto ellos no pueden incidir en la decisión que se tome por no ser parte.

De otro lado, ante la ausencia de normas sobre el ordenamiento territorial, salvo las referentes a la zonificación ecológica económica, la decisión de otorgar el derecho a una concesión minera tampoco se relaciona con un proceso participativo de

ordenamiento territorial (OT), que debería definir los parámetros territoriales del proceso de otorgamiento de las concesiones; tampoco hay un requisito de hacer consistente dicho otorgamiento con los planes de desarrollo concertados regionales o locales. En la práctica, al momento de otorgar las concesiones se está realizando el «ordenamiento» de una zona e imponiendo su modelo de desarrollo.

En el caso de los hidrocarburos, la etapa previa al otorgamiento definitivo de la concesión está a cargo de Perupetro, empresa estatal de derecho privado a quien se le otorga el derecho de propiedad sobre los hidrocarburos extraídos para que pueda celebrar contratos de exploración y explotación, en tanto dicha empresa tiene como parte de sus objetivos promover la inversión, así como negociar, celebrar y supervisar los contratos con terceros. En virtud de ello, Perupetro se encarga de demarcar los lotes y llevar a cabo los procesos de negociación directa o por convocatoria (licitación pública) para la suscripción de contratos (aprobados por el MINEM). Dichos procesos no se rigen bajo el marco de la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto Legislativo 1017, 2008) y su Reglamento (Decreto Supremo 184 – 2008-EF, 2009), siendo que *las reglas específicas para cada proceso de selección se encuentran contenidas en las bases respectivas, aprobadas por el Directorio de PERUPETRO S.A. y posteriormente publicadas»*[5] por la página web.

En el caso de los hidrocarburos, es en esta etapa, normada de manera interna por Perupetro, cuando se realizan decisiones significativas sobre los espacios donde se circunscribirá el lote. El área de los lotes, los contratos[6] y las ofertas técnicas y económicas determinan una serie de actividades, condiciones y compromisos que implicarán diversos tipos de efectos positivos y negativos sobre el medio ambiente, la organización social, el desarrollo económico y el desarrollo del derecho de la población local, así como de los actores estatales locales, provinciales y regionales.

No obstante, en el marco del otorgamiento de las concesiones, si bien se plantea una norma de participación ciudadana la cual condiciona a Perupetro a realizar diversos mecanismos de participación ciudadana, como eventos presenciales y otros mecanismos de información antes del proceso de negociación y previo al envío del contrato para su aprobación por parte del MINEM, ésta tiene como objeto principal conocer las percepciones locales respecto al proyecto que se prevé ejecutar[7] lo cual no implica una real influencia en la toma de decisiones de parte del Estado. En ese marco cabe resaltar que la Corte Suprema ha declarado como inconstitucional el artículo 2.1 del Decreto Supremo No 012-2008-MEM (que aprobó el Reglamento de Participación Ciudadana en actividades de hidrocarburos), y el artículo 4 del Decreto Supremo No 028-2008-MEM de Participación Ciudadana en actividades mineras,

---

5 Carta GGRL-CONT-GFCN-038-2013 del 26 de febrero 2013, en respuesta a nuestra solicitud de acceso a la información pública del 19 de febrero de 2013.

6 ¿Qué tiene el contrato de interés para los pueblos?: Área del contrato; comité de supervisión; comité de conciliación; subcontratistas; plan inicial de desarrollo (explotación); información de las operaciones; regalías; protección ambiental y relaciones comunitarias; trabajo; asociación con terceros; entrega de campamentos e infraestructura; tipo de arbitraje y la resolución de los contratos.

7 Decreto Supremo N° 012-2008-EM. Artículo 6.

expulsándolos del ordenamiento jurídico; dos artículos que reconocían la consulta, pero que la subordinaban a los mecanismos de participación[8] generales, contradiciendo con ello el objetivo de adecuar el mecanismo de participación ciudadana a la realidad específica de los pueblos indígenas. En su lugar, Perupetro ha determinado aplicar la LCP antes de la suscripción del contrato[9].

Propuestas

- Debe priorizarse la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial a fin de establecer el marco para la realización de estos procesos a nivel nacional, regional y local, y para que no se continúe realizando el ordenamiento a través del otorgamiento de concesiones sobre recursos naturales desde los sectores productivos del Estado. Para ello, el MINAM debe proponer para el debate público una propuesta de ordenamiento territorial construida en base a las normas y experiencias de los procesos de zonificación ecológica económica, la misma que debe incluir mecanismos de participación ciudadana, y vincular el proceso de ordenamiento territorial con los procesos de planificación del desarrollo a nivel nacional, regional y local.
- El proceso de otorgamiento de concesiones en el sector extractivo debe ser consistente con el ordenamiento territorial e incluir la participación de los representantes de la población potencialmente afectada. El catastro minero en el sector energía y minas también debe considerar los procesos de zonificación económica y ecológica, y de ordenamiento territorial, los de planificación concertada del desarrollo a nivel regional y local, y las áreas naturales protegidas nacionales y regionales, estableciendo mayores restricciones para el otorgamiento de concesiones.
- Debe revisarse el procedimiento administrativo para los sectores extractivos que sólo considera al Estado como administrador y a la empresa como administrado. Debe incluirse como parte, no como tercero administrado a solicitud, a las poblaciones y pueblos indígenas que puedan ser afectados directa o indirectamente, y a los gobiernos regionales y locales vinculados, a fin de que puedan conocer en el momento oportuno los petitorios de concesiones, los proyectos y sus perspectivas, de tal manera que puedan accionar en defensa de sus derechos y de sus procesos de planificación.
- Incluyendo como parte en el proceso administrativo a las gobiernos subnacionales y a las poblaciones y pueblos, la obligación del Estado sería la de informarles de manera adecuada y oportuna desde el petitorio minero, lo que incluye el establecimiento de mecanismos de queja pertinentes. Esto también implica que se establezcan mecanismos de participación ciudadana desde incluso la etapa previa al otorgamiento de las concesiones, es decir, desde que se recibe la solicitud del petitorio minero, el que debiera ser trasladado a la población y gobiernos subnacionales, no sólo con una publicación en el diario El Peruano o el de mayor circulación local, sino notificándolos directamente para que puedan actuar mediante los mecanismos que correspondan.
- Los mecanismos de participación ciudadana, deben contener procedimientos especiales para pueblos indígenas, así como elevar el estándar de participación hacia procedimientos que permitan influir realmente en la toma de decisiones, y no solo ser un mecanismo más de información.

---

[8] Juan Carlos Ruiz Molleda: *Corte Suprema emite histórica sentencia para el derecho a la consulta frente a la explotación de hidrocarburos y minería. Perú.* 15-08-2013. http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=1129

[9] RM-350-2012-MEM/DM.

3. Acuerdo previo

El otorgamiento del derecho de concesión en minería e hidrocarburos, implica el uso del subsuelo, no del suelo, que puede tener un propietario diferente. En ese caso, es necesario que la empresa minera, antes de iniciar sus operaciones y ejercer su derecho, cuente con un acuerdo previo formal con el propietario de las tierras superficiales, que puede ser una comunidad campesina o nativa, en cuyo caso deben contar con un acta de asamblea comunal donde al menos 2/3 de los comuneros calificados deben acordar la disposición de las tierras comunales, sea la venta o el arrendamiento de las mismas.

Para lograr acuerdos, las empresas suelen negociar con el propietario la compra o arrendamiento de la tierra y, eventualmente, en caso de no llegar a acuerdos, iniciar un proceso de servidumbre minera que involucra un proceso de conciliación para facilitar el acceso y operatividad de la actividad, no para realizarla, pues ello desnaturaliza la servidumbre que es temporal. Todos estos procesos involucran negociaciones de una enorme asimetría entre el titular minero y el propietario rural, sea individual o colectivo, creando condiciones para transacciones injustas e inequitativas en ausencia de algún mecanismo de supervisión, reglamentación o tutelaje de parte del Estado. Aquí hay una participación en condiciones de vulnerabilidad y desprotección.

En este caso el mecanismo de participación no supone empoderamiento. La asimetría genera la imposición de decisiones y profundiza la desigualdad. Las poblaciones no están preparadas para la gestión del dinero recibido y el cambio de su modo de vida, generándose luego conflictos. Las empresas mineras en gran medida, mediante el acuerdo previo, buscan sustituir la aplicación de mecanismos de participación y reemplazar la consulta previa, en el caso de presencia de pueblos indígenas u originarios. En las operaciones de hidrocarburos, se han otorgado servidumbres gratuitas desde el Estado sobre territorios de las poblaciones no tituladas, afectando su derecho a la propiedad colectiva.

Propuestas

- Se debe revisar la normatividad que regula la transferencia de la tierra –por compra u otros mecanismos– dentro de las concesiones para la realización de las actividades extractivas para minimizar los abusos e inequidades.
- Se debe crear una nueva institución dentro del Estado con un nivel de independencia y autonomía similar a la de la Defensoría del Pueblo con la responsabilidad de capacitar, asesorar e informar a los representantes de las poblaciones afectadas por los proyectos extractivos –sean indígenas o no indígenas– en sus negociaciones con el Estado y los titulares en todas las acciones de participación y negociación: para la compra-venta de tierra, el desarrollo y aprobación de los EIA, las negociaciones de compensación, el monitoreo y vigilancia de los proyectos, etc.
- La institucionalidad en materia indígena del Estado que se exige desde las organizaciones de pueblos indígenas, con participación activa de ellas, debe asumir también su asesoramiento en todas aquellas decisiones que las puedan afectar, y en las que se encuentre en niveles de asimetría que no les permitan hacer respetar sus derechos. Esta institución tendría como objetivo reducir los niveles de asimetría, promover la participación ciudadana plena y responsable, asegurar la transparencia y minimizar la corrupción.

4. La consulta ciudadana

Si bien no existen normas en el sector minería e hidrocarburos que incluyan la Consulta Ciudadana como mecanismo que permita resolver el entrampamiento en situaciones conflictivas generadas por la realización de conflictos mineros, éstas se han realizado desde el año 2002. Las consultas ciudadanas fueron realizadas a solicitud de las organizaciones sociales locales ante el entrampamiento de procesos de diálogo que se habían iniciado con el Estado, sin lograr acuerdos, o que se cerraron de manera unilateral por parte del gobierno de turno, sin encontrar soluciones. Éstas fueron creadas a través de ordenanzas municipales de las municipalidades distritales, tomando como base legal la Constitución Política, Ley de Participación y Control Ciudadano, Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

A pesar que las autoridades nacionales declararon que la consulta no era vinculante, y hasta que era «ilegal», estas consultas fueron declaradas legítimas y legales por la Defensoría del Pueblo y la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, decidiendo no participar la Oficina Nacional de Procesos Electorales pese a que fue convocada. La contundencia de la participación y de los resultados de la votación en todas ellas les dio mayor legitimidad, dando a conocer a la opinión pública y autoridades la postura de la población frente a la actividad que se proyectaba realizar. Estos mecanismos permitieron, en los casos en que se aplicaron, que se conformaran mesas de diálogo de las poblaciones locales con el Estado, evitando que se ampliaran las tensiones, terminando los procesos con diferentes suertes e incidiendo en la decisión final respecto de los proyectos en dichos casos.

En conclusión, la consulta ciudadana representa una acción democrática, simbólica y pacífica, alternativa ante un proceso de diálogo y/o negociación que no ha dado resultados, y que permite bajar las tensiones, poner la problemática en la agenda pública y retomar los procesos de diálogo, teniendo claro que hay una posición asumida por la población en riesgo de ser afectada.

Propuesta

Debe modificarse la Ley de Participación y Control Ciudadano No. 26300 a fin de que incorpore formalmente la consulta ciudadana como un mecanismo de participación, cuyo resultado sea considerado vinculante en casos en que las medidas que vaya a tomar el Estado generen situaciones conflictivas y se hayan agotado los mecanismos de diálogo y/o negociación con las poblaciones potencialmente afectadas. Entre los supuestos en que se aplicaría estarían las decisiones en cualquiera de las diferentes etapas del proceso minero y de hidrocarburos que puedan generar algún nivel de entrampamiento.

5. Desarrollo, modificaciones y aprobación del EIA

Los términos de referencia (TdR) para el EIA de un proyecto, se definen entre el Estado y el titular, sin la intervención de la población. Es el titular que contrata a la empresa consultora que lleva a cabo el EIA de una lista de empresas aprobadas por el MINEM y es el titular quien lo financia. No hay participación de la población afectada en estas decisiones. Inclusive, es la empresa consultora quien, en el EIA, define qué población es la directa e indirectamente afectada por el proyecto, abriendo la posibilidad de marginar a potenciales afectados, por ser los que verdaderamente sufren las consecuencias o por ser más críticos o problemáticos, y es la empresa quien define el Plan de Participación Ciudadana para la preparación del EIA, siendo en la práctica quien define a quienes se aplican dichos mecanismos y cuáles son los adecuados.

El D.S. N°060-2013-PCM, parte de un paquete de normas a favor de las inversiones, ha establecido la aprobación de TdR comunes para la elaboración de los EIA detallados y semi detallados de proyectos de inversión, lo que incluye la minería e hidrocarburos. Dichos TdR comunes son elaborados por las autoridades sectoriales, y el Ministerio del Ambiente solo toma conocimiento de dichos TdR, pero no los define. En esa misma lógica, la citada norma prohíbe a las entidades que participan en el proceso de evaluación del EIA de un proyecto minero emitir opinión técnica, que se pronuncien o pidan información sobre aspectos que no han sido contemplados en los TdR comunes o que no son materia de su competencia. En ese caso, si hay una entidad que considera que hay vacíos o que falta información para una adecuada toma de decisiones sobre un proyecto, y ésta no se contempla en los TdR comunes o la autoridad no lo ha constatado, ésta no puede plantearlo, ya que, si lo hace, el funcionario actúa bajo responsabilidad. En dicho caso, la norma señala que quien conduce la evaluación del EIA no debe incluir dicha información y sólo correrá traslado al titular del proyecto, para su descargo, las observaciones que estén incluidas en los TdR comunes.

En el ya citado D.S. no se ha establecido con certeza en qué momento de la evaluación del EIA, que ahora establece un máximo de 73 días, se aplican los mecanismos de participación ciudadana. Ya en la normativa sectorial, los plazos para la participación eran insuficientes; ahora que el tiempo es menor, ello hace que sea casi imposible, afianzándose la idea de ser sólo requisitos de mero trámite a cumplir[10].

Ocurre lo mismo en el caso de la consulta previa. Estos plazos también afectan las opiniones de otros sectores del Estado respecto de los proyectos, las que no son de conocimiento de la población afectada, y se dan en tiempos muy cortos y bajo responsabilidad de los funcionarios. Todos estos elementos del proceso de desarrollo del EIA crean las condiciones para que la información recogida y los análisis dentro del EIA sobre los potenciales impactos, los

---

10 Isabel Calle Valladares: Promoción a la Inversión y Gestión Ambiental: Análisis del Decreto Supremo No. 060-2013-PCM, Serie de Política y Derecho Ambiental No. 27, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Lima, 2013: 8-9; Aída Gamboa, Patricia Patrón y Vanessa Cueto, *¿Flexibilización de la gestión ambiental y social de las inversiones? Análisis político normativo de la gestión ambiental del país a la luz de la aprobación de los Decretos Supremos 054 y 060-2013-PCM»*, en Agenda Ambiental. Boletín Informativo de DAR, Año 2, No. 5, agosto, 2013: 30, 32 y 35.

riesgos, las posibilidades de mitigación, etc. (todos los cuales contienen elementos subjetivos y de juicio), se sesguen a favor del titular y en contra de la población afectada.

La participación ciudadana, que sí existe en el proceso de evaluación del EIA, es mínima y básicamente informativa, liderada por el titular minero o de hidrocarburos, y con una limitada presencia y supervisión del Estado. Se supone que en el proceso de participación, el titular minero y la empresa consultora informarán a la población y sus representantes sobre los detalles del proyecto en preparación, sus potenciales impactos y riesgos, y las medidas de mitigación, dándole a la población afectada la oportunidad de informar a la empresa sobre su percepción de los riesgos, de la eficacia de las medidas de mitigación propuestas, los sistemas de compensación, los cambios que podrían hacerse al proyecto, etc.

Aunque se ha cambiado el nombre de los talleres que se debe organizar durante el proceso de preparación del EIA de «informativos» a «participativos», para nada y nadie es clara la diferencia y la naturaleza, organización, metodología, etc. de estos talleres que son responsabilidad del titular; aunque la norma contiene una lista de siete mecanismos para promover la participación; todos son opcionales y a iniciativa del titular. En las condiciones de asimetría existentes entre el titular y la población, con un proceso estructurado para favorecer al titular, esta forma de participación ciudadana permite una mínima posibilidad de influir en los resultados o para defender derechos e intereses legítimos.

A través de las dos últimas décadas se ha ido afinando el proceso de aprobación del EIA, tanto de los proyectos mineros como de los proyectos hidrocarburíferos. Los D.S. 012-2008-EM y 028-2008-EM, y sus respectivas Resoluciones Ministeriales (571-2008-MEM-DM y 304-2008-MEM-DM) especifican procedimientos detallados sobre la información del EIA y el acceso al mismo, sobre el proceso en sí, los procedimientos para presentar aportes y observaciones en la audiencia pública y posteriormente para tener acceso al levantamiento de las observaciones al EIA formuladas por la autoridad competente. La limitación para que este proceso sea verdaderamente participativo y para que la población afectada tenga la posibilidad de influir en la decisión de aprobación, se centra en la complejidad del proceso y de la información a analizar sobretodo dentro de los plazos asignados y la falta de capacidad técnica y de otra índole de la población y sus representantes.

Por otro lado, los mecanismos de participación no se adecúan a las exigencias del Convenio 169 de la OIT, que en su artículo 7.1 dice: «*Además dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente*»; el mismo Convenio, en su artículo 7.3, sostiene que *«Los gobiernos deberán velar porque siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural, y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos».*

Si el mismo MINEM tiene dificultades para poder analizar y evaluar adecuadamente los EIA, menores posibilidades tendrá la población afectada –mayormente rural– y sus representantes. En todo caso, queda en manos exclusivamente del Estado decidir si la empresa ha levantado satisfactoriamente las observaciones de los organismos del mismo Estado, como el MINAM, ANA, el SERNANP, el Vice Ministerio de Cultura

y el mismo MINEM. Queda a discreción del MINEM si pide a la empresa que levante las observaciones de la sociedad civil y decidir si el levantamiento es satisfactorio o no, ya que estas observaciones no son trasladadas a las poblaciones en la zona de influencia para que ellas definan si están conformes, todo ello en la lógica de no ser partes del proceso administrativo. Tampoco hay un procedimiento para que los gobiernos regionales y locales afectados hagan llevar sus observaciones, ni para que los planes de desarrollo concertados regionales y locales sean un elemento en la aprobación de los EIA.

El SENACE es el ente responsable de revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados, pero no tiene ninguna representación o participación de la ciudadanía en general, en sus decisiones. La revisión y aprobación de los EIA dependerá de la capacidad de la población y sus representantes para analizar dichos documentos y presentar sus observaciones, y de la disposición y voluntad del SENACE para escuchar las opiniones de la población y tomarlas en cuenta a la hora de su decisión. En un país donde, según las encuestas internacionales, los niveles de confianza son muy bajos y la buena fe y buena voluntad bienes muy escasos, este proceso no garantiza que la población afectada pueda influir eficazmente en el proceso de aprobación.

Propuestas

- Para cada proyecto se debe crear un fondo de fideicomiso con participación equitativa del Estado, el titular y la población afectada, cuyas actividades serían financiadas por el titular y que tendría como responsabilidades la definición de los términos de referencia del EIA, la selección y contratación de la empresa consultora que prepararía el EIA, el diseño y puesta en marcha del plan de participación ciudadana durante el desarrollo del EIA en concordancia con el Convenio 169 de la OIT y la supervisión en general del proceso de preparación del mismo.
- Debe haber una representación de la sociedad civil así como de los gobiernos regionales y locales en el Consejo Directivo del SENACE. Los reglamentos de los procesos de evaluación y aprobación de los EIA por el SENACE deben incluir oportunidades para que la población afectada por los proyectos participe con capacidad de influir en la modificación del diseño y del EIA del proyecto. No solamente debe haber un proceso de presentación y levantamiento de observaciones sino que el SENACE debe preparar y publicar informes sobre sus decisiones en los cuales se presentan las razones y sustento de ellas. Deben determinarse causales que justifican una apelación a un tribunal independiente.
- Se debe trasladar a las poblaciones afectadas directa o indirectamente por un proyecto, las observaciones levantadas por la empresa al MINEM y las opiniones de otros sectores para que definan si consideran las observaciones que ellos presentaron en su momento y si han sido subsanadas o no.

6. Ejecución del proyecto y la etapa de cierre

Las normas de participación ciudadana en minería se refieren a una lista de posibles formas de participación que el titular puede emplear a su voluntad y que son obligatorias: el establecimiento de una oficina de información permanente y la implementación del monitoreo ambiental participativo. Se deja en manos del titular y la empresa consultora la libertad de diseñar estos instrumentos. Se supone que la OEFA se encargará del monitoreo, supervisión y, eventualmente, la regulación de la participación ciudadana durante la ejecución del proyecto pero, por ahora, está a la merced del titular y su buena voluntad.

En caso que esta política de «laissez faire» genere un conflicto en cualquier momento de la vida de un proyecto, la autoridad competente puede convocar una Mesa de Diálogo cuyas características y procedimientos están estipulados en la norma. Sin embargo, en la práctica, éstas mesas están siendo aprovechadas por el gobierno para ofrecer la implementación de programas sociales a nivel provincial y distrital, para inducir a las poblaciones y pueblos a dar facilidades para la realización de la actividad minera y de hidrocarburos, aprovechando la asimetría en las negociaciones que ya hemos mencionado, no correspondiéndole al gobierno hacer respetar los derechos de las empresas, sino los de las poblaciones afectadas. Como en el caso de la ejecución del proyecto, las normas requieren la preparación y presentación de un plan de participación ciudadana como parte del plan de cierre, mediante procedimientos que padecen de las mismas limitaciones como las señaladas para el caso del EIA.

Propuestas

- El MINEM debe preparar normas que reglamentan los procesos y mecanismos de participación ciudadana durante la ejecución de los proyectos. Estos mecanismos deben incluir un sistema de quejas, un mecanismo de consulta permanente y un mecanismo para la prevención y gestión de conflictos, además del monitoreo ambiental participativo independiente, la vigilancia ciudadana de los acuerdos y las oficinas de información ya contempladas en las normas.
- El MINEM debe adecuar las normas y mecanismos desarrollados para la etapa de ejecución del proyecto, a las condiciones particulares de la etapa de cierre.

7. Monitoreo ambiental participativo y vigilancia social

Aunque sea un avance que no solamente se contemple sino que se obligue el monitoreo ambiental participativo y a la vigilancia social durante la ejecución de los proyectos y el proceso de cierre, el hecho que el diseño y la puesta en marcha de estos mecanismos sea responsabilidad exclusiva del titular del proyecto, representa una seria limitación desde el punto de vista de la participación ciudadana porque, una vez más, depende de la visión, buena voluntad y buena fe del titular.

Ya se han generado una serie de experiencias con el monitoreo ambiental comunitario, tanto de proyectos mineros como de proyectos de hidrocarburos, que demuestran que la calidad de la participación puede ser muy variada pero que tiende a ser

mínima, formalista y muy poco independiente. Hay poquísimos titulares que tienen la voluntad de capacitar a la población afectada para que participe con conocimiento en el proceso; de diseñar procesos que toman en cuenta las costumbres de la población y que permitan que influya en la forma y contenidos de los informes; de incluir prácticas de transparencia y rendición de cuentas, tanto al Estado como a la población afectada. Tampoco hay normas que integran los informes con los sistemas de evaluación, monitoreo y fiscalización ambiental del Estado.

Propuesta

Preparar normas para la regulación del monitoreo ambiental y vigilancia social. Se necesita una ley que institucionalice el monitoreo ambiental participativo independiente y le ofrezca garantías para su desarrollo y su capacidad de influir en el accionar del titular, el Estado y terceros que puedan afectar la vida, los territorios y los recursos naturales de la población afectada[11].

8. Consistencia y coordinación dentro del Estado

8.1. Papel de los gobiernos regionales y locales

Los gobiernos regionales y locales afectados por los proyectos, participan esencialmente en las mismas condiciones que la población afectada. Están invitados a asistir a los talleres y a la audiencia pública para que informen y se informen; pueden presentar observaciones no vinculantes; y el gobierno central y el titular pueden o no hacerles caso, según su conveniencia. No hay una obligación por parte del titular o el MINEM de tomar en consideración los resultados de la zonificación ecológica económica, donde la hay, ni el ordenamiento territorial, que oficialmente todavía no existe. Tampoco hay una obligación a tomar en cuenta los planes de desarrollo concertados. En esencia, los gobiernos regionales y locales son invitados de piedra, porque no son parte en los procesos administrativos de actividades mineras y de hidrocarburos, a pesar de que los proyectos aprobados pueden tener impactos vitales en su capacidad para gobernar sus territorios y pueden ser consistentes o contradictorios con sus visiones y planes de desarrollo para el futuro de su región, provincia o distrito. Frente a esta falta de coordinación entre los distintos niveles del Estado, no sorprenden, entonces, los casos donde las autoridades regionales y/o locales han liderado o apoyado movilizaciones de oposición a proyectos.

Propuesta

Los gobiernos regionales y locales afectados por los proyectos, deben tener el derecho no solamente de asistir a las instancias de negociación y participación ciudadana, sino que éste debe permitirles hacer observaciones vinculantes al diseño y al EIA de los proyectos de la misma forma que los organismos del Estado que actualmente tienen este derecho (SERNANP, ANA, MINEM, MINAM y MINCUL).

[11] *Memoria Encuentro de Experiencias de monitoreo ambiental independiente y otras experiencias afines*, Evento promovido por el despacho de la Congresista Verónika Mendoza. Lima: Sala Quiñones, Congreso de la República, mayo del 2013: 14.

8.2 Proyectos y planificación

La participación ciudadana puede y debe ejercerse en diferentes instancias y niveles del Estado, desde los más altos de planificación y formulación de políticas nacionales y sectoriales a los más locales de puesta en marcha y aplicación de las normas y ejecución de los proyectos; esta participación debe adecuarse a las necesidades y posibilidades de cada uno. Por eso, la participación ciudadana a nivel de decisiones sobre el diseño o ejecución de un proyecto debe complementar y ser consistente con la participación ciudadana al nivel de un conjunto de proyectos (Evaluación Ambiental Estratégica - EAE) y al de la planificación local, regional, sectorial, nacional e internacional. La ausencia actual de una visión y práctica integral de participación ciudadana en el Estado, limita y distorsiona la participación que se permite en los proyectos extractivos y genera tensiones entre los distintos sectores y niveles del Estado.

Propuestas

- Deben crearse mecanismos de participación ciudadana real no solamente a nivel de los proyectos extractivos, sino también al de la formulación de las políticas públicas en el MINEM. Se debe crear un consejo consultivo tripartito con representantes del Estado, las empresas y la sociedad civil que recibe información sobre las políticas públicas y normas generales en discusión y preparación dentro del Ministerio, con el derecho de comentar y observar las propuestas y, de esta manera, contribuir a su diseño y a la generación de consensos sobre las medidas a tomar.
- Se deben preparar normas para la participación ciudadana en los EAE, considerando los nuevos mecanismos de participación en torno a las decisiones que se generan a nivel de la cooperación e integración regional a nivel continental; ello, en tanto se definen decisiones a nivel de megaproyectos, cuyos impactos negativos y positivos trascenderán fronteras.

8.3. Monitoreo y evaluación de los procesos e impactos

Desde que se aprobaron las normas que gobiernan la participación ciudadana en el sector extractivo en el año 2008, éstas han permitido mucha flexibilidad y autonomía a los titulares y poca injerencia de la población afectada frente al Estado, sin contribuir en absoluto a bajar los niveles de conflictividad. Esta situación resulta por la inexistencia de un sistema de monitoreo de las experiencias de participación ciudadana para confirmar la validez de los supuestos, aprender de los errores y aciertos, y hacer los ajustes correspondientes, en base a estudios y evaluaciones independientes para medir los impactos de estos mecanismos. Sin embargo, hay poca evidencia de que el Estado haya ejercido sus responsabilidades de supervisión y vigilancia del cumplimiento de las normas de participación y menos aún, de un esfuerzo para estudiar y evaluar las experiencias. Ha sido un gran experimento social basado en un acto de fe y sin medición de las consecuencias.

Propuesta

Se debe diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación profesional e independiente de los resultados e impactos de las prácticas empresariales para demostrar la capacidad y buena voluntad de los titulares o, en su defecto, tener la información y elementos de juicio necesarios para diseñar normas de regulación.

II. CONSULTA PREVIA EN MINERÍA E HIDROCARBUROS: PROBLEMÁTICA, MARCO LEGISLATIVO E INSTITUCIONAL Y PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Contexto actual

Las expectativas en los grandes cambios planteados por la «Gran Transformación» propuesta por el Presidente Humala, fueron desestimadas por la «Hoja de Ruta» que priorizó una política económica de libre mercado, donde las industrias extractivas son la principal actividad económica del país, y los mecanismos de defensa de derechos de las poblaciones y pueblos son «trabas para las inversiones» o son reducidos a mecanismos que las viabilizan, convirtiendo a los programas sociales en las denominadas «mesas de desarrollo», en las únicas alternativas para las comunidades que aceptan las actividades extractivas, eliminando sus oportunidades para decidir sus prioridades de desarrollo.

«El descontento de los PPII se evidencia en los niveles de conflictividad que vive nuestro país. Según la Defensoría del Pueblo, a junio de 2013 hay 223 conflictos sociales, siendo las regiones con mayor índice de conflictividad las que tienen mayor número de concesiones y actividades extractivas, ya sean de minería, petróleo, gas u otro megaproyecto en territorios de pueblos originarios e indígenas»[12]. Hay interés especial de las empresas y el Estado en las tierras de propiedad de las comunidades campesinas y nativas. A junio del 2013 se había otorgado derechos de concesiones para actividad minera en el 50.12%[13] de los territorios de propiedad comunal; en el caso de la amazonía, encontramos que se está proyectando la licitación de 29 nuevos lotes petroleros que, sólo en la región Loreto, permitirían el desarrollo de la actividad de hidrocarburos sobre más del 50% de su territorio, 90% del cual cubre territorio indígena[14].

Pese a que la consulta y la participación son derechos que mediante mecanismos adecuados podrían evitar que los conflictos se agudicen, y pueden ayudar a canalizarlos, no ha existido la voluntad política para aplicarlos, modificando la Ley de Consulta Previa y su Reglamento que no cumplen con los estándares establecidos en el Convenio 169. Ante la falta de mecanismos que permitan dar a conocer sus principales preocupaciones y demandas, las poblaciones y pueblos indígenas realizan acciones de protesta pacífica para hacer respetar sus derechos, sufriendo la reacción del Estado a través de la criminalización de la protesta y acciones represivas.

2. Sujetos de consulta y necesidad de contar con Base de datos

Sujetos de consulta

De acuerdo al Convenio 169, el derecho a la consulta previa debe aplicarse a los PPII u 'originarios' y 'tribales' que son afectados por una decisión del Estado. Tanto en virtud del artículo primero del Convenio 169 de la OIT como del artículo 27 del

12 *Informe Alternativo del cumplimiento del Convenio 169 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Grupo sobre PPII de la CNDH y Pacto de Unidad de los PPII, Julio 2013.

13 Según CooperAcción, el 48.6% de las tierras de comunidades campesinas y el 1.52% de tierras de las comunidades nativas, está ocupado por concesiones mineras.

14 Finner Matt, Jenkins Clinton, Powers Bill: *Minimizando los Daños, El potencial de las buenas prácticas en el sector hidrocarburos en la Amazonía*, CIEL, Abril 2003.

Pacto de Derechos Civiles y Políticos que regula el régimen de las minorías nacionales, las Comunidades Campesinas serían sujetos de consulta. De la misma manera, la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos -que posee cierto grado de obligatoriedad- interpreta el derecho al consentimiento y a la consulta previa como pertenecientes a las minorías nacionales o minorías étnicas. En este caso se utiliza la categoría pueblo tribal que coincide con el concepto de minoría nacional.

No existe una definición única de esos pueblos, sino criterios que se deben evaluar para cada situación. De manera general, el pueblo debe «autoidentificarse» como un pueblo o una comunidad distinta de la población nacional (como, por ejemplo, indígena, originario, nativo, campesino, sin que importe su nombre). Los pueblos indígenas son pueblos que (i) descienden de poblaciones que habitaban en el país antes de la conquista, colonización o delimitación de las fronteras actuales del Estado; (ii) conservan todas o parte de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas (como, por ejemplo, lengua, autoridades, normas internas, costumbres, etc.). El Estado debe analizar si esos criterios se cumplen para cada caso.

El Estado peruano ha reconocido a las comunidades campesinas y las comunidades nativas como pueblos indígenas, ubicados en las regiones andina, costeña y amazónica, en comunicaciones oficiales, entre ellas las dirigidas a la OIT (especialmente en los informes anuales que está obligado a realizar por estar suscrito al Convenio 169), Estas organizaciones han mantenido elementos fundamentales de su identidad colectiva, tradiciones, vínculos históricos, formas de organización, etc., que permiten identificarlos como pueblos indígenas. La propia Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconoce como sujetos de este derecho a los pueblos indígenas u originarios. Por ello, uno de los aspectos más criticados por las organizaciones indígenas en las normas sobre el Derecho a la Consulta Previa, ha sido la indeterminación hasta la fecha de los sujetos de la consulta, pues no se reconoce plenamente a las comunidades campesinas y nativas como pueblos indígenas. Pero no son las únicas, sino que, si hubiese otras organizaciones que reúnen los mismos criterios establecidos en el Convenio 169, pero con diversas denominaciones, siempre que se autorreconozcan como pueblos, debieran ser reconocidas como tales y ser sujetos de consulta también.

Base de datos

Desde que en mayo del 2012 el Ministerio de Cultura (MINCUL) aprobara la Directiva Nº 03-2012/MC, que regula el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de los PPII y originarios, se esperaba su pronta publicación. Un año después, se ha dado a conocer, a través de la página web del MINCUL, una base de datos que se anuncia está en proceso y puede ser complementada. El hecho es que la información que brinda es limitada a un número reducido de pueblos andinos y amazónicos. Consideramos que el MINCUL, no ha asumido la importancia que tiene la Base de Datos, que si bien no tiene «carácter constitutivo de derechos», dado que los PPII u originarios que no sean parte de ésta, no serán sujetos de consulta previa en virtud de la interpretación restrictiva que le dará el sector responsable de la consulta cuando se tenga que definir la aprobación de una medida que pueda afectar sus derechos.

Lo preocupante en la base de datos, es que han pesado en ella los criterios señalados en la Directiva citada que en su punto 7.1, Acciones de Identificación de Pueblos Indígenas, señala sólo dos elementos objetivos para dicha identificación, la lengua indígena

y las tierras comunales de los PPII, debiendo concurrir ambos para evidenciar que existe continuidad histórica desde la existencia del Estado como tal, lo que sumado al auto reconocimiento como PPII -como criterio subjetivo-, establecería su carácter de PPII. Esto ha restringido indebidamente a los PPII que serían sujetos del derecho a la consulta previa, pues más allá de su denominación legal (comunidades campesinas o nativas, o eventualmente rondas), en ésta época muchas ya no mantienen su lengua materna o han sido desplazados y no tienen tierras comunales[15] y, por tanto, no se les aplicaría el derecho a la consulta previa[16].

Si bien la base de datos nunca deja de tener un carácter meramente orientador, el problema es que no se ha especificado ello y, por tanto, la discrecionalidad podría inclinar la interpretación hacia un uso restrictivo del instrumento, dejando de lado una serie de instituciones sociales, económicas, culturales o políticas que aún se mantienen en todo o parte del país y que evidencian la existencia de colectivos étnico culturales diferentes, por ejemplo, en comunidades campesinas de la costa, rondas campesinas y otros segmentos de la población. A ello se suma una cada vez más evidente posición política del gobierno por considerar que la consulta a las comunidades campesinas no sería posible. La no realización de la consulta previa en algunos casos, o convertirla en sólo un paso más para facilitar la inversión, estaría desnaturalizando su contenido jurídico y de garantía de derechos humanos.

Finalmente, el procedimiento de elaboración de la base de datos, no tomó en cuenta a las organizaciones indígenas locales, regionales y nacionales, a quienes se les debió consultar, así como a los gobiernos locales y regionales, como actores legítimos para la construcción de dicho instrumento.

Propuestas

- Adecuar todas las normas nacionales a las definiciones y los criterios internacionales sobre la identificación de los pueblos indígenas y aplicarlos debidamente en un proceso de complementación de la base de datos que se debe realizar.
- Permitir a los pueblos en contacto inicial decidir cómo quieren participar en el proceso de consulta.
- En la complementación de la base de datos que el MINCUL debe realizar, integrar a las organizaciones indígenas locales, regionales y nacionales, y a los gobiernos locales y regionales, para dar la necesaria legitimidad[17].
- El MINCUL debe iniciar un proceso de información pública sobre la base de datos recientemente publicada, a fin de que las organizaciones que se autoreconozcan como PPII y cumplan los criterios establecidos por el Convenio 169, soliciten su integración. La publicación de una base de datos que no incluye a todos los PPII que así se autoreconocen, debe impulsar a los gobiernos regionales y locales a levantarla de manera complementaria en sus localidades con las organizaciones de PPII.

---

15 *Informe Alternativo del cumplimiento del Convenio 169 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Grupo sobre PPII de la CNDH y Pacto de Unidad de los PPII, Julio 2013.

16 En este caso existen dos problemas, uno del instrumento y otro, de la discrecionalidad de la entidad promotora. La base de datos nunca deja de tener un carácter meramente orientador, el problema es que no se ha especificado ello. La discrecionalidad, hace que la interpretación haga real el uso restrictivo del instrumento.

17 La base debería ser un instrumento orientador que tenga como requisito la construcción participativa del mismo antes de aplicar el derecho a la consulta. Ello debería ser realizado en plena coordinación con las organizaciones locales, así como otras entidades (gobiernos regionales, organizaciones regionales y nacionales, etcétera).

3. Oportunidad y medidas materia de consulta

La opinión a nivel internacional sobre la oportunidad de la consulta, plantea mínimos que garantizan adecuadamente los derechos. De ese modo, la Corte IDH, *«en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción (…)*[18]; asimismo, el Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas del Comité de Derechos Humanos de la ONU, consideró que debe ser, de manera general, «*en las primeras etapas del proceso de planificación, incluido su diseño*»[19]. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial estima, por su parte, que el derecho de las comunidades al consentimiento libre, previo e informado, debe ser respetado en la planificación e implementación de proyectos que afecten el uso de sus tierras y recursos[20].

La Comisión de Expertos de la OIT, y muchos otros órganos, plantean que la consulta debe llevarse a cabo antes del otorgamiento de la concesión o la licencia para la exploración y explotación de los recursos naturales[21]. Los órganos de la OIT han precisado que los Estados deben consultar a los pueblos antes de la firma del contrato[22]. De todas formas, los pueblos deberían ser consultados antes de finalizar el estudio ambiental[23].

Las concesiones mineras como la delimitación de los lotes petroleros tienen una afectación real y no potencial sobre los proyectos de vida colectivos de los pueblos indígenas. El proyecto de vida colectivo es un bien protegido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana bajo la forma actual del proyecto de vida individual. Además, una concesión minera, implica ya una decisión de Estado de darle determinado uso a una porción de territorio; es una expresión de voluntad del uso territorial que colisiona o afecta favorable o negativamente a los proyectos de utilización territorial de los pueblos indígenas.

En lo que atañe a proyectos de exploración o explotación de recursos, la consulta debería llevarse a cabo durante las varias etapas del proyecto. La Corte Interamericana precisó que la consulta se aplica en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio indígena[24]. El CERD recomendó de manera reiterada que, a la luz de su Recomendación General Nº 23, se llevarán a cabo consultas efectivas «en cada etapa del proceso» con las comunidades que puedan verse afectadas por proyectos de desarrollo y explotación de recursos naturales[25]. Para la Comisión Interamericana, se debe consultar a los pueblos afectados «en el diseño, ejecución y evaluación» de los

---

18 Corte IDH, *Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam* (2007), párr. 129.

19 Mecanismo De Expertos (2012), *Opinión N°4*, párr. 14.

20 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observación Final Laos, CERD/LAO/CO/16-18, 9 de marzo de 2012, párr. 17.

21 CEACR Informe 2013 (Brasil). CEACR. Informe 2009. Informe III-Parte 1A (2009), Obs. gen. y otros.

22 OIT, Reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, Ecuador, 2001, GB.282/14/2, párr. 28 y 39.

23 OIT, Reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, Colombia, 2001, GB.282/14/3, párr. 78.

24 Corte IDH, *Kichwa de Sarayaku*, op. cit., párr. 167.

25 CEDR Observaciones finales México (2012), párr. 17. CEDR Observaciones finales - Guatemala (2010), párr. 11. CEDR Observaciones finales Perú (2009).

proyectos de exploración y explotación de los recursos naturales[26].

Hay que resaltar que los órganos de control de la OIT consideran que una renovación o extensión de la licencia es una nueva acción y está cubierta por el Convenio[27]. Entonces, se deben programar procesos de consulta para esas decisiones.

Si bien, como hemos visto, las normas reconocen el carácter previo de la consulta a los pueblos indígenas y que ésta se realiza cuando tales normas puedan afectar sus derechos colectivos, estas características del derecho se encuentran menoscabadas. En el Perú se ha adoptado un modelo desconcentrado de proceso de consulta previa, delegando la responsabilidad de identificar las medidas a consultar a la entidad promotora de aquélla, dificultando la transparencia e impidiendo garantizar la identificación sistemática de las medidas. A la fecha, si bien cada entidad pública goza de un margen de discrecionalidad en el proceso de identificación de las medidas, ello no garantiza el carácter previo de la consulta. Casi la totalidad de entidades ha identificado las medidas a someter a un proceso de consulta previa en sus procedimientos internos (Texto Único de Procedimiento Administrativo) u otros documentos públicos[28]. Con ello, se estaría concretando un retraso en el inicio de una serie de procesos de consulta, afectando el derecho de los pueblos indígenas.

Debido a la confusión mencionada entre los regímenes jurídicos de los artículos 6.1.a y 15 del Convenio, se han generado varios problemas acerca de la oportunidad de la consulta en el caso de proyectos de inversión de gran impacto. Entre estos podemos mencionar los siguientes: (i) no se garantiza la consulta desde las primeras etapas de los proyectos, al sólo consultar la medida administrativa que aprueba el proyecto o actividad; (ii) no se permite la consulta en cada etapa de los proyectos; (iii) no se garantiza la consulta al momento de tener redactado el estudio de impacto socio-ambiental sobre el proyecto, es decir, al momento de tener toda la información sobre los impactos y consecuencias del proyecto; (iv) no se garantiza la consulta sobre el Plan de abandono o el nuevo instrumento de gestión ambiental al término del proyecto extractivo.

Como se ha observado en la sección sobre la participación ciudadana, esta situación se explica por un problema estructural que subsiste en el procedimiento administrativo. Las partes son el Estado y las empresas. La población, pueblos indígenas y gobiernos regionales y locales no son considerados partes, salvo que lo soliciten. En esa lógica, sólo se brinda información a terceros en el proceso administrativo, y las poblaciones o gobiernos regionales y locales pueden brindar aportes, pero no pueden incidir en la decisión que se tome por no ser parte.

3.1. Sector minero

El proceso de consulta podría realizarse hasta después de la aprobación del instrumento de evaluación de impactos ambientales. El nuevo Anexo del Texto Único de

---

[26] CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, Doc. OEA/Ser L/V/II, Doc. 54 (2009), párr. 1137.

[27] OIT, Reclamación Guatemala. C169. (GB.294/17/1):(GB.299/6/1) (2007).

[28] Informe Alternativo del cumplimiento del Convenio 169 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Grupo sobre PPII de la CNDH y Pacto de Unidad de los PPII, julio 2013.

Procedimientos Administrativos (TUPA) del sector minero (enero 2013) identifica tres procedimientos cuando se realizarán procesos de consulta previa: (i) para el otorgamiento de concesión de beneficio (plantas): consulta antes de la autorización de la construcción; (ii) frente al inicio de las actividades de exploración: antes de emitir la resolución de inicio de actividad; (iii) al iniciar/reiniciar las actividades de desarrollo, preparación y explotación: consulta antes de la aprobación del plan de minado.

Es necesario resaltar que para cada uno de esos procedimientos se requiere la aprobación del instrumento de gestión ambiental (ej. estudio de impactos ambientales). Es decir, la consulta se realiza luego de aplicar los mecanismos de participación ciudadana para la evaluación de los EIA, y cuando éstos ya están aprobados. Entonces, se prioriza y antepone, en el caso de los pueblos indígenas, los mecanismos de participación y la aprobación del EIA a la consulta previa, la que pasa a ser un mero requisito a cumplir, en tanto no hay mayor cosa que definir y, seguramente, se reiterará en su momento que se haya convertido en una traba para las inversiones. Sin embargo, la consulta debiera realizarse desde el momento en que una empresa solicita el petitorio minero, pues es el último momento cuando hay dos partes involucradas, el administrador, que es el Estado que otorga el derecho, la población que puede ser afectada y los gobiernos regionales y locales que planifican su desarrollo y el uso de sus tierras. Cualquier etapa posterior involucra ya a las empresas de por medio y quienes soliciten intervenir, lo harán sobre la base de un derecho otorgado, lo que restringe su derecho y genera posibles acciones legales en contra del Estado que ya otorgó el derecho.

3.2. Sector hidrocarburos

La Resolución Ministerial N°350-2012-EM (no publicada) ha determinado que corresponda a la empresa estatal PERUPETRO consultar a los pueblos afectados, antes de que se emita el Decreto Supremo que aprueba el contrato de concesión, dejando a la discrecionalidad del sector responsable la identificación del momento preciso de consulta en relación a los procesos de toma de decisión dentro del proceso de licitación. En ese caso, cabe mencionar que las áreas de los lotes de hidrocarburos, así como los términos del contrato de concesión y los programas mínimos de trabajo asignados a cada lote, se definen al momento de asignarlos mediante procesos de licitación pública, con lo que en dicho proceso existen momentos en que las decisiones son irreversibles y, por tanto, condicionan el proceso de consulta, condicionándolo a ser uno realmente influyente o solamente informativo, dependiendo del momento en que se realice.

De hecho, la posibilidad real de influir en las modalidades de las actividades después de ese proceso, es extremadamente reducida. Además, las normas no prevén modalidades particulares para asegurar la participación de los pueblos indígenas en la redacción de los estudios de impactos socio-ambiental y no permiten procesos de consulta posterior a la redacción de esos estudios, que dan la certificación ambiental respectiva para el inicio de las actividades de exploración y explotación. Otro tanto ocurre con los planes de cierre, cuando culminan las actividades, incumpliendo con la normativa vinculante a nivel internacional, que determina la importancia de realizar la consulta en las diferentes etapas del proyecto.

Propuestas

- En el caso específico del otorgamiento de derechos, establecer el proceso de consulta antes que existan decisiones con efectos irreversibles. El momento es antes de dar la aprobación de las bases de la licitación pública. En el proceso de consulta debe existir la posibilidad de dialogar en torno a elementos que forman parte del proceso (contratos, planes, programas, etc.) y que serían susceptibles de modificación.
- La modificación del artículo 3.i) y el artículo 6 del Reglamento, planteando la consulta en diferentes etapas de los procesos mineros y de hidrocarburos.
- Establecer normativa y condiciones de coordinación previa a la implementación de la consulta, para la definición de la oportunidad de ésta en las diferentes etapas, para evitar que derive en un procedimiento meramente informativo.
- Para la realización de los estudios ambientales y la identificación de las poblaciones/comunidades potencialmente afectadas, establecer que el área de influencia de los proyectos, sea aprobada previamente por las autoridades competentes, con participación de la autoridad competente en materia indígena y con el acuerdo de las poblaciones locales que se consideren potencialmente afectadas. El Estado debe hacer una interpretación extensiva del artículo 3.c del Reglamento, entendiendo por ámbito geográfico, cuando defina el área de afectación, *el área donde habitan y ejercen sus derechos los pueblos indígenas, y no el área exclusiva del proyecto.*
- Un cambio estructural a largo plazo supone incluir como parte en el proceso administrativo, a las poblaciones y pueblos indígenas que sean afectados directa o indirectamente por el proyecto minero y que se encuentren en la zona de influencia minera, de tal manera que tengan acceso oportuno a la información y puedan activar acciones legales en defensa de sus derechos, además de incidir en la decisión final que se tome en relación a los proyectos.
- Revisar las normas administrativas en el proceso minero de tal manera que la consulta se realice desde el momento en el que se solicita el petitorio minero, previo a la concesión.

4. Problemática de la institucionalidad indígena

El desinterés del gobierno para enfrentar las barreras que impiden un verdadero diálogo entre las organizaciones representativas de los PPII y los funcionarios estatales, así como la rigidez de la formalidad estatal, hacen que sus funcionarios no hayan sabido reformular la manera de vincularse con los PPII y brindar señales de confianza que estimulen una diferente forma de gestión pública[29]. No se aprecia un esfuerzo por mejorar las capacidades de los funcionarios públicos para conducir procesos de consulta en los diferentes sectores estatales. Hay un desconocimiento de las normas de derecho internacional de los PPII, de la jurisprudencia vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del Tribunal Constitucional, etc. que, si bien no son vinculantes, tienen una legitimidad adquirida. Los funcionarios deben entender que se debe saber escuchar y compren-

---

[29] *Informe Alternativo del cumplimiento del Convenio 169 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,* Grupo sobre PPII de la CNDH y Pacto de Unidad de los PPII, julio 2013.

der las voces de los pueblos que responden a visiones culturales diferentes de la occidental y que, por ende, requieren conocer previamente el contexto en el que se produce el diálogo, considerar la flexibilidad en los tiempos, preocuparse porque los intercambios comunicacionales sean simétricos, etc., pero, sobre todo, asumir que el diálogo que se lleva a cabo no tiene necesariamente que acabar en un acuerdo, el cual, por diversas razones, puede o tiene que esperar[30].

4.1. Nueva institucionalidad

Existe una dificultad en el diseño previsto por la legislación sobre Consulta Previa en lo referido al papel del viceministro de Interculturalidad, que es un órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo, según la primera disposición complementaria final de la Ley 29785. Según dicha norma, este subsector está limitado a brindar asistencia técnica y capacitación previa, a las partes que participan de este proceso. Aunque hasta la fecha no ha cumplido debidamente con su rol de fomentar la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que los involucran, nuestras normas no han considerado que se requiere de una instancia del Estado en que participen directamente los Pueblos Indígenas y que, entre otras cosas, permita su participación en la elaboración, planificación, ajuste y propuesta ante los procesos de consulta, además de hacer respetar sus derechos, según lo establece el Convenio 169 de la OIT.

Las competencias del viceministro de Interculturalidad quedan en tela de juicio en el proceso de consulta en tanto son sólo de carácter consultivo y no rector. Así, la entidad promotora de la consulta es la que tiene directo interés no sólo en efectuarla sino también en impulsar la actividad económica que promueve (para lo que requiere obtener el acuerdo o consentimiento); con ese doble rol, podría priorizar ese segundo interés por encima de la obligación que se les ha trasladado y que no necesariamente responde a la línea del sector[31]. Dados los antecedentes estatales y la precaria capacidad de los funcionarios públicos, esta situación podría acarrear un mal procedimiento de consulta, meramente formal y sin buena fe. Por no contar con la verdadera representación de los pueblos, así como por el alcance restringido de sus competencias, no se puede garantizar que el actual viceministerio sea un canal que recoja y vele por el cumplimiento de las prioridades y agendas de los pueblos indígenas.

---

30 *Informe Alternativo del cumplimiento del Convenio 169 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Grupo sobre PPII de la CNDH y Pacto de Unidad de los PPII, julio 2013.

31 *Informe Alternativo del cumplimiento del Convenio 169 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Grupo sobre PPII de la CNDH y Pacto de Unidad de los PPII, julio 2013.

Propuestas

- Capacitar a los funcionarios en el conocimiento de las normas nacionales e internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como en la comprensión de su cosmovisión, culturas, intereses y demandas.
- Revisar con los pueblos indígenas, el establecimiento de una nueva institucionalidad a partir de la propuesta de un Ministerio de Interculturalidad que las organizaciones nacionales de pueblos indígenas han hecho. Discutir su viabilidad para establecer una institucionalidad con poder de decisión, que los represente adecuadamente, cuente con la capacidad, competencias y presupuesto que les permita tener la suficiente influencia en el gobierno y a nivel sectorial, para plantear una política estatal capaz de responder a sus demandas.
- La nueva institucionalidad indígena debe abordar el pedido de modificación de siete artículos de la Ley de Consulta Previa que las organizaciones nacionales de los pueblos han realizado. Hacerlo sería un signo importante de los representantes estatales para reiniciar un diálogo más cercano y recuperar la confianza de dichas organizaciones.

5. La consulta también debería ser conectada a los procesos de gobernanza ambiental y territorial indígena

La consulta debe ser un elemento que permita influir, articular, armonizar y definir las políticas y los planes de los diversos sectores estatales con la visión y universo de desarrollo de los pueblos indígenas. La consulta, en ese sentido, se daría también a nivel de políticas, como lo estipula la misma LCP, pero no lo desarrolla el Reglamento. Ello hace que el tema de las políticas quede en la incertidumbre, obstaculizando la necesaria influencia de los PPII en la elaboración de las políticas nacionales, regionales y sectoriales que, a la larga, terminarán afectando sus derechos. De hecho, la elaboración de las diferentes políticas y planes nacionales y regionales se da bajo el marco de lineamientos inconsultos, que colisionan frecuentemente con los modelos de desarrollo locales, los que por su diversidad están excluidos o poco integrados, pudiendo producir a futuro conflictos y sobre todo escenarios de asimetría, desigualdad y afectación transgeneracional, obstaculizando los diversos caminos de desarrollo que el Estado debería promover, proteger o controlar (desde las inversiones hasta el desarrollo local).

Para que la consulta se armonice con la gobernanza ambiental y territorial indígena, considerando dimensiones más estructurales, se requiere tomar en cuenta también, uno de los aspectos centrales y transversales al proceso de consulta: la propiedad del territorio y, por tanto, de los recursos naturales. En este plano, tanto los proyectos extractivos como la consulta, se ven condicionados ante la seguridad plena de la propiedad territorial indígena. En el Reglamento, existen serios límites y vacíos al respecto; la definición del derecho colectivo sobre el territorio, amparada por la legislación vigente, da pie a interpretaciones restrictivas porque la legislación vigente puede limitarse a aquella de carácter nacional, limitando diversos derechos territoriales aceptados por la jurisprudencia internacional que es vinculante. De allí que se necesite definir de manera más clara dicha condición de derecho. Igualmente, existe un vacío de procedimientos sobre la consulta de políticas y planes, que debe ser considerada en el Reglamento.

Propuestas

- Considerar la consulta previa como articulada a procesos sociales (visión multisectorial, interdisciplinaria e intercultural).
- Permitir la realización de la consulta previa en los niveles descentralizados de gobierno.
- Incluir la consulta de políticas en la consulta previa.

6. Consentimiento libre, previo e informado (CLPI) y la no-consulta

El consentimiento libre, previo e informado, es una salvaguarda vertebral (ya que constituye una finalidad y un requisito[32]) en los procesos de consulta en los que estén involucradas decisiones referidas a proyectos de explotación de recursos naturales[33]. El relator de las Naciones Unidas ha manifestado en su reporte sobre pueblos indígenas que no se deben realizar actividades extractivas dentro de los territorios de éstos, sin su consentimiento libre, previo e informado[34], refrendando jurisprudencia ya existente sobre el tema[35]. De ese modo, el consentimiento se constituiría como una obligación dentro de dicho procedimiento, convirtiéndose en un requisito ineludible para la toma de decisiones del Estado.

Hace ya un par de décadas, diversas agencias intergubernamentales e instituciones financieras internacionales (diversos programas de la ONU, el BID, el BM, Consejo de Ministros de la Unión Europea y otros[36]), vienen incorporando el lenguaje del CLPI dentro de sus políticas y programas referidas a pueblos indígenas[37]. No obstante, a la luz del derecho internacional en torno a las responsabilidades de las empresas frente a los estados y principalmente en torno a los derechos de los pueblos indígenas, constituyen, en general, declaraciones de principios orientadoras, que no tienen carácter vinculante[38].

---

32 Irigoyen, Raquel: *De la tutela a los derechos de libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento. Fundamentos, balance y retos para su implementación*, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad-IIDS. Lima, enero 2009.

33 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas 2007. Artículo 32.2.

34 Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. A /HRC/24/41. Párrafo 27.

35 «135. La Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, *no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones*.» (Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia en el caso Saramaka vs. Surinam, 2007). Subrayado nuestro.

36 Ibid.

37 Mackay, Fergus: *El Derecho de los Pueblos Indígenas al Consentimiento Previo, Libre e Informado y la revisión de las Industrias Extractivas del Banco Mundial*, Forest Peoples Programme, 2004.

38 *La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía para la interpretación.* ONU, 2013. Pág. 1.

En el Perú, la LCP ha incorporado en su artículo 3 el consentimiento como finalidad de la consulta. Sin embargo, no es desarrollado de manera específica por el Reglamento. De ese modo, y en virtud de la jurisprudencia internacional vinculante y de la discrecionalidad en torno a los principios referidos a industrias extractivas por parte de mecanismos de comercio y finanzas internacionales, el Estado tendría que modificar su normativa interna y desarrollar con mayor detalle y alcance este derecho, generando las obligaciones respectivas con el fin de salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas. Tanto el consentimiento como la oposición total y condicionada de la consulta, son expresiones elementales del derecho a la libre determinación y, por tanto, al respeto y reconocimiento efectivo y simbólico de la autonomía de los PPII. Sus supuestos de aplicación deben estar claramente establecidos en las normas vigentes sobre consulta previa.

Propuesta

Desarrollar en las normas vigentes sobre consulta previa, el consentimiento y los supuestos en los cuáles se aplique.

7. Consulta previa también para el Congreso, el Poder Judicial y los organismos constitucionales autónomos

Ambos poderes del Estado, no han establecido ni las medidas a ser consultadas, ni los mecanismos para hacerlo hasta la fecha, siendo que dictan medidas que pueden afectar a pueblos indígenas.

Propuesta

- Establecer mecanismos de coordinación intercultural de la justicia y de la consulta previa de medidas administrativas sobre temas judiciales.
- Incidir en el Congreso de la República para impulsar el debate de los proyectos de ley referidos a la consulta previa.



DERECHOS HUMANOS Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL

DERECHOS HUMANOS Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL

David Velazco
(Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz – FEDEPAZ)
y Wálter Vargas
(Asociación Pro Derechos Humanos – APRODEH)

I. ANTECEDENTES

En el Perú, como el caso de muchos países en vías de desarrollo, existen demandas sociales de respeto a derechos fundamentales que han sido afectados por la decisión estatal de implementar políticas económicas y sociales que en lugar de generar desarrollo social, por el contrario han agudizando la situación de exclusión de grandes sectores de la población.

Así tenemos, en cuanto al manejo de los recursos naturales, se ha seguido privilegiando la extracción de minerales y acentuando nuestra dependencia a los mercados internacionales, sin que se respete los derechos fundamentales de las poblaciones afectadas y el ambiente en el que se desarrollan.

Esta situación ha generado un gran descontento en la población, que se ha traducido en conflictos sociales sobre todo en las zonas en las cuales se vienen implementando proyectos mineros, la Defensoría del Pueblo en su último reporte sobre conflictos sociales, señala que al mes de diciembre de 2013 existían a nivel nacional 216 conflictos, de los cuales 139 tenía un origen socioambiental, siendo el 48% del total de esos conflictos sociales originados por actividad extractiva minera (en reporte de Conflictos Sociales No. 118 de la Defensoría del Pueblo, difundido el 14 de enero de 2014).

Ante ello, estos sectores excluidos de la población se han organizado y han generado un sólido movimiento de protesta social que, legítimamente, exige al Estado el respeto de sus derechos básicos. Sin embargo, al mostrarse el Estado indiferente ante ellos, estos sectores sociales recurren a su derecho a protestar públicamente para ser escuchados y lograr ser atendidos por éste.

Al respecto, el Estado en lugar de asumir con responsabilidad la atención de estas exigencias sociales, por el contrario, recurre a la instrumentalización del derecho para reprimir esas legítimas protestas. Pretendiendo, de esta manera, conducir todos los temas referidos a la protesta social al terreno de la justicia penal, criminalizando los conflictos sociales que, supuestamente, afectan la tranquilidad pública, la seguridad jurídica, las grandes inversiones, la propiedad privada, etc.

Ello ha motivado que las autoridades puedan calificar todo acto de legítima protesta social como un acto delictivo y como tal, priorizar la fuerza y el uso indebido del derecho penal en la represión de dichas protestas sociales. Para ello, se viene poniendo en vigencia, desde hace varios años atrás una serie de normas legales que facilitan el uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas y la policía nacional, sin que exista la posibilidad de que los crímenes de lesa humanidad o graves violaciones de derechos humanos, que se cometan por dichos actores estatales puedan

ser investigados al declarárseles inimputables o permitir la intervención del fuero militar que, en ambos casos llevan a una situación de grave impunidad absoluta.

II. EN CUANTO AL DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL

En efecto, analizando los diferentes casos de conflictividad social, el Estado ha venido priorizando el uso de la fuerza para reprimir la protesta social. En esas circunstancias de represión se ha producido la muerte de manifestantes, causadas por armas de fuego utilizadas por la policía, así como se ha generado graves lesiones físicas a los manifestantes.

Como prueba de ello, tenemos que «… en los últimos dos años y medio se ha reportado 34 civiles fallecidos y más de 949 heridos (de los cuales 357 fueron policías y 5 militares) en contextos de conflictividad social…» (en pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo en relación a la Ley No. 30151, difundida el 14 de enero de 2014).

Asimismo, se han presentado casos de personas torturadas que habían sido, previamente, detenidas durante los hechos de represión policial contra las protestas sociales en las que participaban legítimamente. Utilizando la tortura para castigarlos o lograr que se auto inculpen en la comisión de supuestos delitos.

En relación a esto podemos señalar que existen empresas mineras vinculadas a los actos de tortura, en tanto estos se dieron dentro de la sede de sus campamentos mineros, en circunstancias en que los ciudadanos se encontraban allí, detenidos arbitrariamente por protestar en las inmediaciones de dichos campamentos mineros.

Así tenemos, últimamente, los casos de la empresa Xstrata Tintaya S.A. en Espinar, Cusco y de la empresa Minera Yanacocha S.R.L. en Conga, Cajamarca, tal como ocurrió, años atrás, en la sede del campamento minero de la empresa Minera Majaz S.A. (hoy Río Blanco Cooper S.A.) en Huancabamba, Piura.

Toda esta situación de grave afectación al derecho a la vida y a la integridad personal se ve agudizada, como decíamos líneas arriba, con la aprobación de normas que priorizan y facilitan el uso de la fuerza en los conflictos sociales.

Así tenemos que en setiembre de 2010 el Poder Ejecutivo, vía delegación de facultades, promulgó una serie de nuevos decretos legislativos que permiten, entre otras cosas, calificar como grupo hostil a todo grupo de personas que se reúnan para protestar exigiendo la atención a sus demandas. Y, como tal, posibilitan la intervención de las fuerzas armadas para reprimirlos, permitiéndoseles el uso de su armamento de guerra para dicha represión y disponiendo que se aplique a esas acciones de represión el derecho internacional humanitario, al considerarlo escenario de guerra. Ello se hace para facilitar la intervención de la justicia militar en el juzgamiento de crímenes que se puedan cometer durante las acciones de represión. Imposibilitando, de esta manera, la intervención de las autoridades de la fiscalía y del poder judicial como por el contrario si lo dispone la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.

En ese mismo sentido, podemos señalar que en junio de 2012, la Comisión de Defensa del Congreso aprobó un proyecto de ley, por insistencia en el texto de un proyecto aprobado en mayo de 2012, que regula el uso de la fuerza policial, con el

mismo contenido violatorio de derechos fundamentales que el decreto legislativo vigente para las fuerzas armadas.

Es decir el Estado Peruano se mantiene en la misma actitud de facilitar la criminalización de la protesta social a través de la aprobación de normas que permitan la impunidad en casos de violaciones a derechos humanos en estos contextos de protesta social.

Como una reciente evidencia de ello, podemos, igualmente, mencionar la aprobación de la Ley No. 30151 que modifica el inciso 11 del artículo 20º del Código Penal que declara exento de responsabilidad penal al efectivo militar o policial que en cumplimiento de su deber cause lesiones o muerte con su arma u otro medio de defensa (Ley No. 30151 publicada en el Diario Oficial El Peruano el 13 de enero de 2014).

«… La preocupación aquí expresada se fundamenta en el hecho de que, con esta norma, muchas intervenciones armadas por parte de las fuerzas armadas y de la policía nacional en las que se hayan cometido graves violaciones de derechos humanos, queden en la absoluta impunidad. En efecto, esta modificación normativa impediría que se realicen investigaciones fiscales o judiciales de carácter penal con el argumento simple de que las lesiones o muertes causadas se produjeron cuando estaban cumpliendo con su deber…» (en pronunciamiento de la Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz – FEDEPAZ, difundido el 20 de enero de 2014).

Al respecto, diversos organismos de la sociedad civil nacionales e internacionales han expresado su preocupación por esta innecesaria modificación legislativa del inciso 11 del artículo 20º del Código Penal que pueden generar supuestos de impunidad en casos de violaciones de derechos humanos.

En este sentido, podemos citar a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (14 de enero de 2014), Washington Office on Latin America – Wola (14 de enero de 2014), Amnistía Internacional (16 de enero de 2014), Red Muqui (17 de enero de 2014), etc.

En cuanto a organismos que forman parte del sistema interamericano de protección de derechos humanos tenemos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien ha expresado que esta norma es un retroceso en el respeto a los derechos humanos en Perú (23 de enero de 2014).

En cuanto a organismos de protección de derechos humanos a nivel universal podemos señalar a la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas que señala que esta modificación legislativa podría dejar impunidad en casos de violaciones de derechos humanos (16 de enero de 2014).

En cuanto a organismos estatales peruanos de protección de derechos humanos tenemos a la Defensoría del Pueblo, la que ha señalado que esta norma debilita la protección de los derechos fundamentales (14 de enero de 2014).

Incluso algunos sectores del Poder Ejecutivo de Perú se han expresado en el sentido de que esta modificación legislativa era innecesaria e inconveniente, pero que se hizo para que no se diga luego que no se apoya a la policía nacional en su lucha contra el crimen organizado (Declaraciones del ministro del Interior, Walter Albán Peralta, difundidas el 14 de enero de 2014).

III. EN CUANTO AL DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL Y A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

A la situación de represión física con el uso indiscriminado de la fuerza, debemos sumar el hecho de que existe un conjunto de normas aprobadas vía decretos legislativos (por delegación de facultades del Congreso al Ejecutivo) que, con el pretexto de combatir la criminalidad organizada (bandas, narcotráfico y lavado de activos), no hace otra cosa que facilitar la represión legal de toda aquella persona o conjunto de personas que ejercitando su derecho a la protesta social, se expresa públicamente para que el Estado atienda sus demandas sociales. A estas normas se le ha venido a denominar normas que criminalizan la protesta social y que fueron aprobadas en el año 2007 y 2010, y que siguen vigentes, a pesar de sus serios cuestionamientos por permitir que se violenten derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución Política y en instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

Estas normas sobre criminalización de la protesta social vigentes desde el año 2007 como los Decretos Legislativos Nos. 982, 983, 988, 989, 991, etc., permiten sumarias investigaciones preliminares sin respetar el derecho de defensa de los investigados, permiten que se pueda detener a las personas sin mandato judicial y amplía arbitrariamente el concepto de flagrancia delictiva (violándose el principio de inmediatez temporal) como fundamento de la detención. Asimismo, permite que las investigaciones preliminares se puedan realizar con la incomunicación del detenido y sin la presencia de su abogado, así como que se puedan realizar registros personales y de inmuebles sin orden judicial e incluso sin presencia del fiscal.

Igualmente, estos decretos legislativos han incrementado sin lógica jurídica alguna la pena en la comisión de delitos de mediana gravedad que terminan con penas conminadas máximas superiores a la de delitos de mayor gravedad. Es decir se ha sobrecriminalizado la sanción penal sin razón para ello y por el cual determinados delitos de mediana gravedad terminan siendo sancionados con penas más altas, incluso, que las previstas para delitos de extrema gravedad.

Asimismo, han calificado como delitos conductas que en realidad son ejercicios legítimos de derechos, como por ejemplo el ejercicio del derecho de huelga por parte de funcionarios públicos, a los que las normas ahora mencionadas califican como delito de extorsión, sin tener en cuenta la naturaleza jurídica de dicho delito ni que bien jurídico se intenta proteger con el mismo.

Aquí resulta necesario volver a citar el Decreto Legislativo No. 1095 que, como lo hemos señalado líneas arriba, permite el uso de armamento de guerra para reprimir situaciones de protesta social y admite que se aplique a estas acciones de represión el derecho internacional humanitario y, por lo tanto, los crímenes que se cometan en ese contexto sean «investigados y juzgados» por el fuero militar al considerárseles «escenarios de guerra».

Con ello se impide que la justicia penal ordinaria investigue, juzgue y sancione en los casos de crímenes cometidos durante estas acciones de represión que están vinculados a violaciones de derechos humanos o lesa humanidad, violándose así la Constitución y los Tratados Internacionales de Protección de Derechos Humanos.

Precisamente por ello, el 22 de diciembre de 2011 se interpuso una demanda

de inconstitucionalidad (Expediente No. 22-2011-PI/TC) contra los Decretos Legislativos No. 1094, 1095 y la Ley No. 29548. La demanda fue admitida a trámite, el 5 de octubre de 2012 fue llevada a cabo la «vista de la causa» (debates e informes orales de los abogados ante los miembros del Tribunal Constitucional), sin embargo, hasta la fecha de elaboración de este documento, la demanda no ha sido resuelta.

Cabe señalar, como antecedente, que contra los Decretos Legislativos No. 982, 983, 988, 989, 991 y otros, igualmente se interpuso una demanda de inconstitucionalidad (No. 12-2008-PI/TC), la misma que fue declarada infundada sin tener en cuenta el mandato expreso de la Constitución y de los Tratados Internacionales en cuanto a protección de los derechos fundamentales.

IV. LAS DIFICULTADES PARA ENCONTRAR JUSTICIA Y REPARACIÓN POR PARTE DE LAS VÍCTIMAS DE LA CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL

Hasta la fecha no existe un solo proceso penal en el que se le haya encontrado responsabilidad penal, ni civil, por la muerte o lesiones de civiles durante todos estos años de criminalización de la protesta en contexto de conflictividad social.

Prácticamente todos los procesos penales iniciados por estos crímenes empiezan en contra de los que serían autores directos, pero que por las graves falencias en las diligencias de investigación por parte del Ministerio Público y el Poder Judicial, por ejemplo, que no se llevan pericias oportunamente, no se obtienen informes sobre el personal policial y/o militar que intervino y la afectación de armas a los mismos, no se ejerce las facultades de coerción que la ley facilita para que el Ministerio de Defensa o el Ministerio del Interior remita la información solicitada, etc.; terminan archivándose porque no es posible identificar a esos autores directos.

Tampoco se usa, por los fiscales ni los jueces, el criterio de imputación de autoría mediata por dominio de aparato organizado de poder, de modo tal que los altos mandos militares y policiales, así como los responsables políticos de organizar operativos respetuosos de los derechos fundamentales, de garantizar que no se utilice armamentos letales, que se cuente con equipos protectores, etc.; son exentos de toda responsabilidad penal o civil desde el inicio de esas «investigaciones».

Otro hecho que dificulta en gran medida la posibilidad de acceder y encontrar justicia por parte de las víctimas de la criminalización de la protesta social es la aprobación del traslado de competencia judicial de las jurisdicciones donde acaecieron los hechos a otras jurisdicciones a cientos de kilómetros de distancia.

En efecto, podemos citar la Resolución Administrativa No. 096-2012-CE-PJ (31 de mayo de 2012) que ordenó que los proceso judiciales que se inicien a propósito de la convulsión social en la región Cusco y en la región Cajamarca sean de conocimiento de órganos jurisdiccionales con sede en la región Ica (a 900 kilómetros de distancia), en el primer caso, y, en la región Lambayeque (a 600 kilómetros de distancia) en el segundo caso.

Ello, sin duda, dificulta el traslado de centenares de personas afectadas por la criminalización de la protesta social, normalmente de escasos recursos económicos, que se ven en la imposibilidad material

de viajar a localidades tan alejadas de sus lugares de residencia y menos de sufragar los gastos de contratación de una adecuada asesoría legal, ya sea para defenderse de falsos cargos penales en su contra o para lograr que se sancione a los responsables de la violación de sus derechos fundamentales.

A ello debemos sumar el hecho de que, mediante Resolución Administrativa No. 136-2012-CE-PJ (13 de julio de 2012) se ha dispuesto la competencia única y exclusiva de la Sala Penal Nacional (que tiene su sede en Lima y sólo viaja a provincias en muy contadas ocasiones) en el juzgamiento de casos de conflictividad social en zonas declaradas en estado de emergencia.

En el tema de la reparación a las víctimas de la criminalización de la protesta social, igualmente, no existe ningún caso en el Perú en el que se haya sancionado judicialmente dicho pago, ni mediante un proceso penal y menos mediante un proceso civil, dado a que en este último caso el proceso judicial es muy costoso.

Por el contrario, las víctimas deben de afrontar con sus escasos recursos los gastos de su rehabilitación y por esa misma razón, al no contar con recursos suficientes no logran su rehabilitación e incluso en muchos casos fallecen por falta de tratamiento médico.

Aquí podemos citar el caso de Félix Yauri Usca quien murió al infectársele una lesión en el ojo que sufrió, dos meses antes a su muerte, como producto de las acciones de represión de la protesta social en la provincia de Espinar. Es decir, murió por falta de tratamiento médico al que no pudo acceder por sus escasos recursos económicos.

V. MILITARIZACIÓN DE LAS REGIONES EN CONFLICTO SOCIAL Y ANUNCIO DE CREACIÓN DE FRENTES POLICIALES PARA ATENDER LA PROTESTA SOCIAL

A lo largo de estos últimos años se ha venido presentando el fenómeno de la militarización de facto en todas las regiones que atraviesan por una situación de conflictividad social. Constantemente se viene autorizando la intervención de las fuerzas armadas en operaciones de control del orden interno, sin que se establezca la prohibición del uso de armas letales en estas operaciones de control.

A la fecha se han aprobado más de 10 autorizaciones para la intervención de las fuerzas armadas en el control del orden interno en regiones que atraviesan situaciones de conflictividad social durante declaratorias de estados de emergencia, con consecuencias fatales, como el acontecido durante las protestas en la provincia de Espinar, en Cusco y en la provincia de Celendín, en Cajamarca, en la cual varios civiles fallecieron y decenas quedaron heridos de gravedad.

A ello se suma el anuncio efectuado en octubre de 2012 por el ministro del Interior, en el sentido de que se aprobará una nueva Ley de la Policía y en ella se establecerá la creación de una Dirección Policial de Seguridad Integral y la creación temporal de frentes policiales para el control del orden interno.

Posteriormente, esto es el 11 de diciembre de 2012, se publicó el Decreto Legislativo No. 1148: Ley de la Policía Nacional del Perú y, en efecto entre las diferentes direcciones policiales que se crean se encuentra

la Dirección Policial de Seguridad Integral como órgano de línea de la Policía Nacional del Perú. Asimismo, se establece la posibilidad de la creación temporal de frentes policiales como órganos desconcentrados territoriales de la Policía Nacional del Perú, con el mismo nivel de una región policial.

Es así como se ha dado forma legal a la decisión política estatal de priorizar la solución militar policial a la problemática generada alrededor de la conflictividad social. En lugar de atender las justas demandas de la población y el pedido de respeto de sus derechos fundamentales, el Estado sanciona una norma para procurar recursos humanos y económicos que le faciliten la represión militar policial durante actos de protesta social, a través de la creación de frentes policiales, en estos casos, supuestamente para controlar la conflictividad social, pero que en realidad sirven para la criminalización de facto de la protesta social.

VI. LOS EFECTOS PERNICIOSOS DE PERMITIRSE A LAS EMPRESAS MINERAS CONTRATAR SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA A LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

En el Perú, por lo menos de manera formal o legal, no se permitía que la Policía Nacional del Perú pudiera brindar servicios privados de seguridad hasta el 26 de julio de 2006, en que se modificó el artículo 51° de la Ley No. 27238 (Ley de la Policía Nacional del Perú) y por el cual se autorizó los denominados servicios extraordinarios complementarios de la Policía Nacional del Perú.

Ello es así, porque en buena cuenta, a partir de esa fecha a través de los denominados servicios complementarios se autorizó a la policía brindar servicios de seguridad privada a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, a cambio de una retribución de índole económica.

Así, con esta modificación normativa se permite que la Policía Nacional del Perú pueda brindar el servicio de seguridad, tanto con personal que se encuentre con descanso o de vacaciones, como con personal que se encuentre de servicio. Esta actividad fue reglamentada mediante el Decreto Supremo No. 004-2009-IN.

Así, se autoriza a que el personal policial, de manera personal, pueda brindar servicios de seguridad privado en su día de descanso o durante su período vacacional. También se autoriza a la propia institución policial a suscribir como institución contratos de seguridad privada en la que se compromete los recursos humanos y logísticos de la institución en la prestación del servicio a cambio de una retribución económica.

Esto puede parecer constitucional y ético, pero en el fondo crea efectos perniciosos en la institución policial y en su objetivo constitucional de salvaguardar el orden interno y la seguridad de todos los ciudadanos.

En efecto, dicha normativa establece la posibilidad de servicios permanentes institucionales de seguridad privada, lo que en la práctica significa que gran número de efectivos policiales, también de manera permanente, se encuentren al servicio de seguridad de privados en desmedro del número de efectivos policiales que se requieren para brindar seguridad pública.

Igualmente, ello supone que la policía utiliza el uniforme, el armamento, los vehículos etc., que brinda el Estado, recursos

de origen público que son utilizados para actividades de seguridad privada. Además, de crearse una grave situación de inseguridad ciudadana general motivada por el hecho de que no se sabe, finalmente, quien imparte instrucciones en la policía: ¿los miembros de su comando policial o los funcionarios de las empresas que los contratan? cuando brindan «seguridad», por ejemplo, en casos de represión a las personas que protestan contra empresas que violentan sus derechos fundamentales.

Por otro lado, los convenios son prácticamente secretos, no se conocen sus contenidos, porque se dice que muchas veces se establecen algunas prebendas de otro tipo para los oficiales de manera paralela a la retribución económica contractual, generándose así posibilidades de corrupción en estos casos.

Ello ha llevado a establecer que, en la práctica, la coerción como facultad constitucional y legal de las fuerzas policiales para el control del orden interno, se está privatizando en el Perú. Generándose graves situaciones de violación de derechos humanos que han sido constantemente denunciadas, graves situaciones que se han expresado en asesinatos, detenciones arbitrarias, torturas, amenazas a defensores, etc. por parte de efectivos policiales que actuaban bajo este régimen contractual de índole privada. Al punto tal que se ha llegado a hablar ya del fenómeno de la mercerización de las fuerzas de seguridad pública en el Perú.

VII. EN CUANTO A QUE EL ESTADO NO HA ESTABLECIDO UN MARCO NORMATIVO PARA LAS EMPRESAS, QUE EVITE QUE SE ENCUENTREN COMPROMETIDAS CON VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS, EN EL CONTEXTO DE LA PROTESTA SOCIAL

Como se ha señalado en la parte introductoria del presente documento, resulta imprescindible precisar que existen diversas empresas, sobre todo las dedicadas a industrias extractivas, que se encuentran comprometidas con violaciones de derechos humanos en el contexto de la protesta social.

Sin embargo, el Estado no tiene un marco normativo adecuado que plantee reglas claras en el relacionamiento de dichas empresas con las comunidades y poblaciones circundantes a los lugares en donde se realizan o pretende realizar su actividad extractiva, especialmente en el tema del respeto a sus derechos fundamentales.

Ante la inexistencia de un marco normativo que haga respetar los derechos de las diversas comunidades urbanas y rurales o poblaciones indígenas o nativas, las empresas han intentado llevar a cabo sus proyectos imponiéndolos a la población que se opone a ellos, sin que el Estado haga respetar los derechos fundamentales de esas comunidades.

Por el contrario, en esa actitud, las empresas han contado con el apoyo decidido del Estado, el que, además de reprimir por la fuerza la protesta social, como ha quedado evidenciado, ha instrumentalizado el derecho penal para iniciar investigaciones fiscales y/o proceso judiciales contra todos aquellos que protestan.

Igualmente, a través del Ministerio del Interior han procedido a suscribir contratos de prestación de servicios de seguridad privada, por la cual efectivos policiales, portando la indumentaria y utilizando el armamento que le proporciona el Estado (con el dinero público), se dedican a cuidar las instalaciones de los campamentos mineros de dichas empresas.

Aquí cabe resaltar que muchas veces, en aplicación de estos contratos de seguridad privada, se establecen puestos policiales dentro de los campamentos mineros, donde detienen a personas y muchas veces las torturan, con el conocimiento, aval y apoyo decidido de las empresas que, además, les brindan apoyo logístico, como vehículos para movilizarse, alimentación, etc..

Es el caso de lo sucedido entre el 1 y 3 de agosto de 2005 en el campamento minero de la empresa Majaz S.A. (hoy Río Blanco Copper S.A.), Huancabamba, Piura, en la que se torturó a 28 campesinos, se causó lesiones a 5 y se asesinó a 1. Por ello, se encuentra abierto un proceso penal contra 14 efectivos policiales (4 coroneles y 10 subalternos) contra los cuales se ha solicitado la imposición de 10 años de pena privativa de la libertad.

Asimismo, se viene investigando a otros oficiales y suboficiales de la policía, así como, a funcionarios y trabajadores de la empresa Minera Majaz S.A. y Forza S.A. y a médicos del Instituto de Medicina Legal vinculados a estos hechos.

Igualmente, sin perjuicio de las investigaciones de carácter penal, en junio de 2009, se interpuso una demanda civil de indemnización por daños y perjuicios contra la casa matriz de Minera Majaz S.A., la empresa Monterrico Metals Plc.. Dicha demanda se presentó ante la Altas Cortes Británicas, en Londres, Reino Unido.

En noviembre del año 2009, se logró embargar preventivamente 5 millones de libras esterlinas por los abogados de los demandantes y en junio de 2011, se llegó a un acuerdo extrajudicial, por el cual Monterrico Metals Plc. accedió a pagar a los demandantes, con lo cual terminó el proceso judicial.

Por el caso de los campesinos torturados en el campamento de la empresa Xstrata Tintaya S.A., ocurrida en junio de 2012, igualmente, se ha presentado contra la casa matríz de dicha empresa, una demanda civil de indemnización por daños y perjuicios. Dicha demanda se ha interpuesto ante la Altas Cortes Británicas, en Londres, Reino Unido, demanda que se encuentra, actualmente, en trámite.

VIII. PROPUESTAS DE ACCIONES DEL ESTADO COMO POLÍTICA PÚBLICA QUE PROTEJA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN CONTEXTO DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL

Al respecto, consideramos que las acciones necesarias que debe de llevar a cabo el Estado para poner en práctica una verdadera política pública de protección de los derechos humanos en contextos de conflictividad social son las que a continuación mencionamos:

1. Garantizar la existencia de efectivos canales institucionales para el ejercicio de la ciudadanía ambiental a nivel central, especialmente en los ámbitos referidos a la participación efectiva en las decisiones sobre temas ambientales, la protección frente a la contaminación, el ordenamiento territorial, el aseguramiento hídrico, la participación en los beneficios económicos

generados por la actividad minera, y los derechos de los pueblos indígenas.

2. Adecuar el uso de la fuerza pública por parte del Estado peruano a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, orientados por los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, bajo los principios de legalidad, precaución, necesidad y proporcionalidad. En esta perspectiva, se hace necesario que el poder legislativo apruebe una ley que regule el uso de la fuerza pública, garantizando los derechos fundamentales de los ciudadanos ante las afectaciones que puedan sufrir. Asimismo, el Poder Ejecutivo debe dotar de armamento no letal y equipos protectores a los efectivos policiales que participan en el control del orden interno.

3. Promover y garantizar la efectiva capacitación continúa en el manejo de disturbios de los efectivos policiales llamados a intervenir en el marco del respeto a los derechos humanos en cumplimiento de sus funciones y deberes. Los agentes especializados para acciones contrasubversivas no son los idóneos para las situaciones de conflictividad social.

4. Aprobar procedimientos precisos que deben usarse en el control del orden interno, asegurando la adecuación de esta normativa a los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza. Ello implica derogar el Decreto Legislativo 1095 y toda norma que permita la intervención de las fuerzas militares armadas y la declaración de estado de emergencia como herramientas para el control del orden interno en situaciones de conflicto social.

5. Permitir y garantizar el acceso a la justicia y reparación de los afectados por el uso abusivo de la fuerza en situaciones de protesta social. Habilitar de manera urgente un procedimiento administrativo para la reparación de los afectados, incluyendo mujeres y niños dependientes de los ciudadanos primariamente afectados.

6. Garantizar el debido proceso a las personas enjuiciadas o investigadas en el contexto de conflictos sociales y derogar las normas que criminalizan la protesta social. En particular, tratándose de acciones que incriminan a actores sociales indígenas, donde debe primar un enfoque intercultural que garantice el derecho a la libertad de expresión por medio de la protesta social pacífica y el ejercicio de la justicia comunal como vías para la exigibilidad social del cumplimiento del Convenio 169 de la OIT.

7. Establecer un sistema normativo que permita el procesamiento y sanción de las empresas y/o sus directivos que se vean involucrados en violaciones de derechos humanos, facultando al Estado peruano –inclusive– a la suspensión de las actividades de las empresas que causan, o pueden causar, graves afectaciones a los derechos humanos.

8. Eliminar la prestación de servicios privados de seguridad por las fuerzas del orden a las empresas extractivas, independientemente de la forma jurídica por la que se brinden, en la medida que generan una deslegitimación del rol de la seguridad pública en escenarios de conflictividad social. Del mismo modo, el Estado debe regular adecuadamente el uso de la fuerza, en el caso de la seguridad privada, para que ésta tenga como parámetro necesario el respeto a los derechos humanos.



DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN LAS DECISIONES AMBIENTALES Y MINERAS

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN LAS DECISIONES AMBIENTALES Y MINERAS

Eduardo Ballón
(Grupo Propuesta Ciudadana)

I. EL CONTEXTO ACTUAL

1. Breve diagnóstico de la descentralización como marco general

En los últimos diez años, el proceso de descentralización, como lo precisa bien Gonzales de Olarte, se ha beneficiado de la estabilización macroeconómica institucional y de la estabilidad democrática, tanto como del crecimiento económico y la estabilización de los recursos fiscales que permiten la transferencia sostenida a los gobiernos subnacionales y la conformación y aprendizaje lento de una desordenada estructura administrativa descentralizada, capaz de gestionar con alguna autonomía los recursos públicos. Sin embargo, tras una década de descentralización, Lima concentra el 52.3% del PBI nacional y el PBI per cápita por departamento muestra un enorme desequilibrio entre los departamentos, oscilando entre los 14,537 soles de Moquegua y los 1,945 de Apurímac. Ello a pesar que en el período 2006-2009, cinco departamentos presentaron un crecimiento mayor al de Lima y ese último año, 14 crecieron más que el doble del promedio nacional y por lo menos 5 veces más que Lima. De acuerdo a la opinión de distintos expertos, si el país continúa creciendo en el mismo modelo sin ajustes, las brechas entre los departamentos se pueden mantener, generando vulnerabilidad en contextos de crisis, donde los indicadores percápita no son suficientes para mostrar la desigualdad y la falta de integración económica existente[1].

Estos datos bastarían para poner en cuestión la reforma emprendida el 2002. El Perú el 2010 se sigue presentando como un dato extremo de concentración, tanto como de inequidad territorial en América Latina. Por la centralidad económica de Lima, Perú es parte de los países con un nudo urbano predominante. Por las características del proceso económico de los últimos cien años, agravadas por el ciclo de crecimiento reciente, el propio Gonzales de Olarte concluye que no se detectan procesos sostenidos y consistentes de convergencia regional, siendo el país uno de los que tienen el índice más alto de inequidad territorial. Por si fuera poco, es evidente que la reforma iniciada diez años atrás, parece atrapada en cuatro grandes nudos que no ha logrado resolver:

- *Su carácter fundamentalmente político:* al priorizar unilateralmente este aspecto clave del proceso, no se han logrado las

[1] Gonzales de Olarte, Efraín: *Descentralización, divergencia y desarrollo regional en el Perú del 2010,* en PUCP (editor): *Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015,* PUCP, Lima, 2010. Ver también, Chirinos, Raymundo: *¿Convergen las regiones en el Perú? Evidencia empírica para el período 1994-2007,* Banco Central de Reserva, Lima, 2008.

condiciones más adecuadas para abordar cabalmente los aspectos económico, administrativo, territorial y fiscal de la reforma, bloqueándose la posibilidad de avanzar en una perspectiva de reforma integral e integradora que resulta indispensable[2]. El marco normativo de la descentralización, aunque profuso y «teóricamente» completo, es desordenado y desarticulado, evidenciando los límites y las contradicciones de su formulación (distintas voluntades y momentos políticos) que no fue pensada en un diseño integrado y compartido, por lo que cada nueva disposición resultó de distintas pujas y correlación de fuerzas.

- *Su desvinculación de la indispensable reforma y modernización del Estado,* en la que se ha avanzado poco y desordenadamente, lo que provoca permanentes desencuentros entre los cambios institucionales que promueve la descentralización y la dinámica general de un Estado que, en lo fundamental, mantiene su carácter centralista, carece de capacidad efectiva de planeamiento y es fuertemente ineficiente.

- *La persistencia de una organización del territorio basada en una demarcación político-administrativa sustentada en los antiguos departamentos*, que muestra grandes limitaciones para sustentar estrategias de desarrollo territorial integral, que se agrava por los chauvinismos locales y por la falta de claridad que se observa tanto en el nivel nacional como en las autoridades regionales, para resolver el desafío de la integración y la conformación de regiones, que respondan a procesos reales de complementación y dispongan de una masa crítica de capacidad y poder económico territorial que las sostenga.

- *La incapacidad de transformar los procesos y mecanismos de participación ciudadana en efectivos instrumentos de democratización y transformación de la gestión pública regional y local, así como el desinterés de los distintos actores políticos y sociales por generar una amplia corriente de opinión pública descentralista,* que haga de la reforma una «causa» y un camino nacionales. La desinformación de la población y su poco interés en la reforma, que se refleja en distintas encuestas nacionales, no es un aspecto menor para su avance, como se constató ya en el fracaso del referéndum del 2005.

El gobierno aprista que inició su gestión el 2006, anunciando su compromiso con la descentralización, la concluyó dejando el proceso virtualmente paralizado y evidenciando en éste, tres tensiones que refuerzan los nudos descritos en el punto anterior[3]: (i) la que resulta de la decisión de articular un proceso que se ha basado en la cesión de competencias y en la elección de autoridades a nivel departamental, con la búsqueda de espacios de gestión regional de nivel in-

---

2 La experiencia internacional muestra que todo proceso de descentralización tiene, por lo menos, cuatro dimensiones que deben darse articuladamente: la política, referida a la transferencia del poder de formulación de políticas y decisiones a autoridades electas en los niveles subnacionales; la administrativa, relativa a la transferencia de responsabilidades funcionales; la económica, vinculada al desarrollo productivo, la competitividad y su articulación con la organización del territorio; la fiscal, que involucra la transferencia del poder de financiamiento a los gobiernos subnacionales para dotarlos de suficiencia de ingresos y autonomía en éstos.

3 Sobre el particular ver, IDEA-PAPEP-PNUD: *Perú: Escenarios prospectivos 2012-2016. La oportunidad de un nuevo ciclo de desarrollo,* PAPEP-PNUD, La Paz, 2012.

termedio, que sean capaces de generar un desarrollo espacial más armónico; (ii) la que es consecuencia del bajo nivel de asignación fiscal y de las técnicas inequitativas de asignación que no contribuyen a disminuir la inequidad horizontal entre entes subnacionales por los efectos de imputación del canon y las regalías –recursos que son volátiles y poco predictibles–, pero también por la creciente disparidad en las capacidades distributivas de los centros urbanos, dado que los gobiernos regionales no recaudan impuestos propios, mientras los municipios si lo hacen; (iii) la que es efecto del alto grado de confusión e imprecisión en la técnica de llaves de asignación competencial, que puede derivar en un peligroso escenario de competencias «a la carta» y sin recursos.

El gobierno actual, que inició su gestión anunciando su compromiso con la profundización de la reforma, continuó con la política aprista, al extremo que a dos años de éste, aún no se cuenta con el Plan de Descentralización al 2016, se postergan discusiones y normas neurálgicas como la del ordenamiento territorial, no se avanza en la descentralización fiscal ni en la coordinación sectorial e intergubernamental y se empiezan a recentralizar el gasto, pero también algunas funciones que habían sido transferidas a los gobiernos subnacionales. En consecuencia, el escenario futuro es de disputa y dentro de ella, la participación de los gobiernos regionales en las decisiones ambientales y mineras no es un tema menor.

2. Breve diagnóstico de la participación de gobiernos regionales y locales en las decisiones ambientales y mineras en la coyuntura

En términos generales, se puede decir que la evolución del contexto institucional y el rol del Estado en las decisiones ambientales y las industrias extractivas, ha sido bastante acelerada y accidentada desde los años noventa del siglo pasado. Recordemos que el fujimorismo se orientó a favorecer a la gran inversión privada, como actor privilegiado del crecimiento económico del país; se definió entonces el rol subsidiario del Estado para ayudar al funcionamiento del mercado, privilegiando al sector extractivo sobre las demás actividades productivas; se disolvió el Instituto Nacional de Planificación y el Estado renunció a toda forma de planeamiento que no estuviera en el Ministerio de Economía y Finanzas, despreocupándose totalmente del tema ambiental. El toledismo tuvo el mérito de lanzar la reforma descentralista, asignando en el papel competencias importantes a los gobiernos regionales y locales en relación al ordenamiento territorial, la zonificación ecológica y económica y la gestión ambiental, pero fue incapaz de ligar ese esfuerzo a la indispensable reforma del Estado que heredó.

En ese marco, el gobierno aprista creó a regañadientes (2008) el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y el Ministerio del Ambiente (MINAM), ambos con limitados recursos y el primero con competencias recortadas, mientras al Ministerio de Energía y Minas se le encargó la promoción de las inversiones, la entrega de concesiones, la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental y la fiscalización ambiental. El 2010 se creó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) adscrito al MINAM, transfiriéndole las funciones de fiscalización, aunque con severas debilidades financieras y de recursos humanos.

El actual gobierno, sacudido por los conflictos de Conga y Espinar, aprobó en diciembre 2012, distintas medidas para mejorar la gestión del sector minero, destacando la creación del Servicio Nacional de

Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) destinado a establecer una mejor relación entre las industrias extractivas y el medio ambiente, cierto que desde Lima, y sin participación alguna de los gobiernos descentralizados. Encargado de la aprobación de los estudios de impacto ambiental, esa voluntad se ha visto recientemente debilitada por los Decretos Supremos 054 y 060[4].

Recordemos además que la definición de competencias y funciones generales, establecidas en las normas básicas de la descentralización (Ley 27680 de Reforma Constitucional, Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades), establecen claramente las responsabilidades de los gobiernos descentralizados, como veremos en la sección siguiente de este texto. Sin embargo, el ejercicio de las mismas se inscribe en el proceso más amplio, lento y desordenado, de transferencia de funciones del nivel nacional hacia los subnacionales.

II. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

El marco legal e institucional de nuestra reflexión es el de la descentralización y el rol de los gobiernos regionales. Dentro de éste, la mencionada transferencia de funciones a este nivel de gobierno resulta crucial para entender la problemática que observamos hoy día. Dicha dinámica, pautada por la Ley de Bases de la Descentralización, se aceleró desordenadamente a partir del año 2006. Al 30 de junio del 2013 se constataba la transferencia administrativa del 92.4% de funciones a los gobiernos regionales, sobre un total de 185 previstas, en un proceso con un fuerte carácter administrativo y burocrático, de mero cumplimiento de formas y plazos, sin un enfoque y las herramientas necesarias para que los GR y locales gestionen los servicios públicos que resultan de las funciones y competencias transferidas. Las transferencias no estuvieron acompañadas, en ningún caso, de los recursos humanos y financieros para su cumplimiento, no existiendo a la fecha una idea cabal de sus costos y estando contemplado reducir la brecha presupuestal entre los recursos transferidos y los que se requieren para el ejercicio de las funciones, recién el año 2015[5].

La transferencia de funciones recae en una estructura de gestión que sigue siendo expresión del desordenado marco normativo de la descentralización y de la yuxtaposición de tres diseños organizacionales diferentes (el creado por el marco normativo descentralista, la estructura central de la administración regional basada en los antiguos CTAR a los que reemplazaron y las direcciones regionales sectoriales que les fueron adscritas y que tenían buena parte de las funciones atribuidas a los gobiernos regionales). Las inconsistencias del marco normativo impactan en la eficiencia de la gestión regional y en el desempeño de los gobiernos que, a pesar de tener como competencia exclusiva la aprobación de su organización interna y su presupuesto, están atrapados en las rigideces que la legislación nacional les impuso. A esos pro-

---

4 Para un análisis de ambas normas ver Gamboa, Aída; Cueto, Vanesa y Patricia Patrón: *¿Flexibilización de la gestión ambiental y social de las inversiones?*, en *Boletín Agenda Ambiental,* No.5, DAR, Lima, agosto 2013.

5 Así lo reconocía la propia PCM. Ver, Presidencia del Consejo de Ministros: *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2010. Balance de logros a julio 2011,* PCM, Lima, 2010; pp.17.

blemas originados en el diseño legal, se suman las limitaciones que se derivan de los Sistemas Administrativos Nacionales que regulan los procesos de gestión en toda la administración pública con un enfoque controlista y restrictivo, desincentivador de la diversidad y la innovación, los que imponen serias limitaciones a la autonomía económica y administrativa de los gobiernos regionales. De los 11 sistemas existentes, seis (abastecimiento, presupuesto, tesorería, contabilidad, endeudamiento e inversión pública), están bajo la rectoría del Ministerio de Economía y Finanzas, cuya preocupación central está centrada en el control del gasto.

En materia de gestión presupuestal los gobiernos regionales y locales siguen recibiendo transferencias crecientes de recursos provenientes del gobierno nacional, fundamentalmente para inversiones. Entre el 2006 y el 2011, los recursos de inversión ejecutados por los gobiernos regionales, pasaron de 1,306 millones de soles a 4,953 millones, con una tasa de crecimiento anual entre el 2004 y el 2011, de 26%. Hasta hoy, los montos transferidos siguen sujetos a los montos históricos percibidos, la capacidad de gasto del gobierno central y su discrecionalidad, así como a las transferencias de las industrias extractivas. A partir del 2006, con el incremento de los recursos del canon y las regalías hacia las zonas con industrias extractivas, el MEF inició una práctica de compensación para los GR sin estos recursos, mediante transferencias directas del Tesoro Público y el FONCOR. Como es obvio, la descentralización fiscal es aún una tarea pendiente.

En este escenario, el desarrollo de capacidades del gobierno nacional a las regiones no ha sido tal, lo que suma una tercera limitación a sus posibilidades de gestión. El cuadro siguiente resume el marco normativo básico a considerar para el análisis que proponemos.

Cuadro 1
Marco Normativo

Marco Normativo	Artículo	Contenido
Ley 27680: Ley de Reforma Constitucional del capítulo XIV del Título IV sobre descentralización	Artículo 192: Competencias de los gobiernos regionales.	Inciso 7: Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.
	Artículo 193: Bienes y rentas de los gobiernos regionales.	Inciso 6: Los recursos asignados por canon.
Ley 27783: Ley de Bases de la descentralización	Capítulo III, artículo 6: Objetivos.	Objetivos a nivel ambiental: (a) Ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de sostenibilidad del desarrollo; (b) gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental; (c) coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Marco Normativo	Artículo	Contenido
	Título VI, Capítulo IV, artículo 35: Competencias exclusivas.	(n) Promover el uso sostenible de los recursos forestales y la biodiversidad...
	Título VI, Capítulo IV, artículo 36: Competencias compartidas.	(c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes y comunicaciones y medio ambiente; (d) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental (e) Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.
	Título VI, Capítulo V, artículo 37: Bienes y rentas regionales.	(f) Los recursos asignados por concepto de canon.
Ley 27867: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Título I, artículo 9: Competencias constitucionales.	En concordancia con el artículo 192 de la Ley de Reforma Constitucional.
	Título I, Artículo 10: Competencias exclusivas y compartidas.	En concordancia con los artículos 35 y 36 de la Ley de Bases de la Descentralización.
	Título II, Capítulo IV, artículo 29: Gerencias Regionales.	(1) Desarrollo económico; (2)Desarrollo social; (3)Planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial; (4) Infraestructura; (5) Recursos naturales y gestión del medio ambiente.
	Título IV, Capítulo II, artículo 53: Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial.	(a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los gobiernos locales; (b) implementar el sistema de gestión ambiental en coordinación con las comisiones ambientales regionales; (c) formular, coordinar, conducir y supervisar la aplicación de las estrategias regionales respecto a la diversidad biológica y sobre cambio climático, dentro del marco de las estrategias nacionales respectivas; (d) proponer la creación de las áreas de conservación regional y local en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; (e) Promover la educación e investigación ambiental en la región e incentivar la

Marco Normativo	Artículo	Contenido
		participación ciudadana en todos los niveles; (f) planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional y organizar,, evaluar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial; (g) Participar en el diseño de los proyectos de conformación de macrorregiones; (h) Controlar y supervisar el cumplimiento de las normas, contratos, proyectos y estudios en materia ambiental y sobre uso racional de los recursos naturales en su respectiva jurisdicción. Imponer sanciones ante la infracción de normas ambientales regionales; (i) Formular planes, desarrollar e implementar programas para la venta de los servicios ambientales en regiones con bosques naturales o áreas protegidas; (j) Administrar en coordinación con los gobiernos locales, las áreas naturales protegidas comprendidas dentro de su jurisdicción, así como los territorios insulares.
	Título IV, Capítulo II, artículo 59: Funciones em materia de energia, minas e hidrocarburos.	(a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, fiscalizar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de energía, minas e hidrocarburos de la región, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales; (b) Promover las inversiones en el sector con las limitaciones de la ley; (c) Fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros en la región con arreglo a ley; (d) Impulsar proyectos y obras de generación de energía y electrificación urbano rurales, así como para el aprovechamiento de hidrocarburos en la región. Asimismo, otorgar concesiones para minicentrales de generación eléctrica; (e) Conducir, ejecutar y cooperar en programas de electrificación rural regionales en el marco del Plan Nacional de Electrificación Rural; (f) Otorgar concesiones para pequeña minería y minería artesanal de alcance regional; (g) Inventariar y evaluar los recursos mineros y el potencial minero y de

Marco Normativo	Artículo	Contenido
		hidrocarburos regionales; (h) Aprobar y supervisar los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de su circunscripción, implementando las acciones correctivas e imponiendo las sanciones correspondientes.
Ley 27972: Ley Orgánica de Municipalidades	Título V, Capítulo I, artículo 73: Materia de competencia municipal.	1. Organización del espacio físico – Uso de suelo: (1.1) Zonificación; (1.2) Catastro urbano y rural; (1.3) Habilitación urbana; (1.4) Saneamiento físico legal de los asentamientos humanos; (1.5) Acondicionamiento territorial; (1.6) Renovación urbana; (1.7) Infraestructura urbana o rural básica; (1.8) Vialidad; (1.9) Patrimonio histórico, cultural y paisajístico. 3. Protección y conservación del ambiente: (3.1) Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales; (3.2) Proponer la creación de áreas de conservación ambiental; (3.3) Promover la educación y la investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles; (3.4) Participar y apoyar a las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones; (3.5) Coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y gestión ambiental en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental.

III. PROBLEMÁTICA DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN LAS DECISIONES AMBIENTALES Y MINERAS

Para efectos de análisis y de manera por demás arbitraria, tomaremos tres temas (funciones) que hacen a la participación de los gobiernos regionales y locales en las decisiones ambientales y mineras: (i) gestión ambiental; (ii) ordenamiento territorial; (iii) minería, específicamente pequeña minería artesanal que es la función más estrictamente propia de los gobiernos regionales.

1. Gestión ambiental

Como es conocido, el sistema de gestión ambiental peruano es anterior en varios de sus componentes a los gobiernos regionales y a la propia creación del Ministerio del Ambiente. El mismo articula cinco sistemas (Evaluación de Impacto Ambiental, Evaluación y Fiscalización Ambiental, Información Ambiental, Gestión de Recursos Hídricos y Áreas Naturales Protegidas por el Estado), cada uno de los cuales con su propia regulación y sin una distribución adecuada ni de responsabilidades, ni de las relaciones entre ellos[6]. Los problemas son similares incluso al interior de cada uno de los sistemas. Por lo demás, ni la sectorialización ni el centralismo que caracterizan al Estado peruano han sido superados[7].

En este contexto bastante desordenado y por momentos trabado, todos los gobiernos regionales tienen funcionando sus Comisiones Ambientales Regionales y 14 de ellos cuentan con sus Sistemas de Información Regional. Ya el 2009 el MINAM había concluido la transferencia de funciones a 21 gobiernos regionales y a la fecha, a excepción de la Municipalidad Metropolitana de Lima (Programa Regional), el proceso ha sido concluido en el conjunto del país. Los Gobiernos Regionales implementan el Sistema Regional de Gestión Ambiental, en coordinación con las Comisiones Ambientales Regionales y el MINAM, sobre la base de los órganos que desempeñan diversas funciones ambientales en el Gobierno Regional.

Las competencias ambientales exclusivas de los gobiernos regionales están referidas a la planificación del desarrollo, la formulación y aprobación de planes de desarrollo regional, el diseño y ejecución de programas de cuencas, corredores económicos y ciudades intermedias, así como promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.

Entre las competencias ambientales compartidas, están la promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes al medio ambiente y a la gestión sostenible de recursos naturales y el mejoramiento de la calidad ambiental, así como la preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales, entre otros que la ley asigne.

Para el cumplimiento de sus funciones, asignada en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, en uso de la autonomía que tienen para organizarse, distintos gobiernos regionales (Arequipa, San Martín, Cusco) crearon sus Autoridades Regionales Ambientales, como órganos desconcentrados para fortalecer la gestión de las políticas regionales. Más recientemente (2013), se han sumado Amazonas y Ucayali y se encuentran en proceso Madre de Dios, Junín, Piura y Puno.

Este proceso, que no ha sido fácil, dadas las resistencias del gobierno nacional a los cambios en la estructura orgánica de las regiones, responde a la importancia creciente que éstas le asignan a la política ambiental, especialmente en materia de conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural, cuanto –en varios casos–

6 Para un análisis de la gestión ambiental y sus instrumentos, ver el documento preparado por Ana Leyva y César Gamboa para este ciclo de presentaciones.

7 Sobre el particular ver, Baca, Epifanio: *Estudio sobre el marco normativo minero peruano,* documento de trabajo, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, agosto 2013.

Cuadro 2
Presupuesto Institucional Modificado 2013 por regiones: Función Ambiental*

Gobierno Regional	PIM Función Ambiental 2013
Amazonas	3'219,131
Ancash	1'443,732
Apurímac	B'109,963
Arequipa	980,883
Ayacucho	3'593,761
Cajamarca	6'789,249
Cusco	26'509,832
Huancavelica	10'243,263
Huanuco	4'780,519
Ica	107,702
Junín	1'754,297
Lambayeque	1'352,752
Loreto	B'359,037
Madre de Dios	2'223,107
Moquegua	243,891
Pasco	8'303,944
Piura	1'888,863
Puno	5'556,829
San Martín	5'405,166
Tacna	2'454,340
Ucayali	11'180,991
Lima	5'993,711
Callao	3'994,334
TOTAL	**124'428,847**

Fuente: Consulta Amigable, MEF
* No incluye La Libertad y Tumbes

en la gestión integral de la calidad ambiental. Los recursos comprometidos por muchos gobiernos regionales en la función ambiental, así lo demuestran, como puede observarse en el cuadro siguiente. Hay que señalar, sin embargo, que el gasto corriente para ejecutar estos recursos, en muchos casos no alcanza el 9% de ellos, con los problemas consiguientes.

A pesar de los avances producidos, en el cumplimiento de las competencias, cierto que de manera variable dependiendo de cada gobierno regional, es que se observan las limitaciones que se suman a las provenientes del nivel nacional: (i) recursos humanos y capacidades limitadas; (ii) recursos para gasto corriente insuficientes; (iii) múltiples instrumentos normativos y

de información que responden a las exigencias nacionales y que no dialogan necesariamente entre sí.

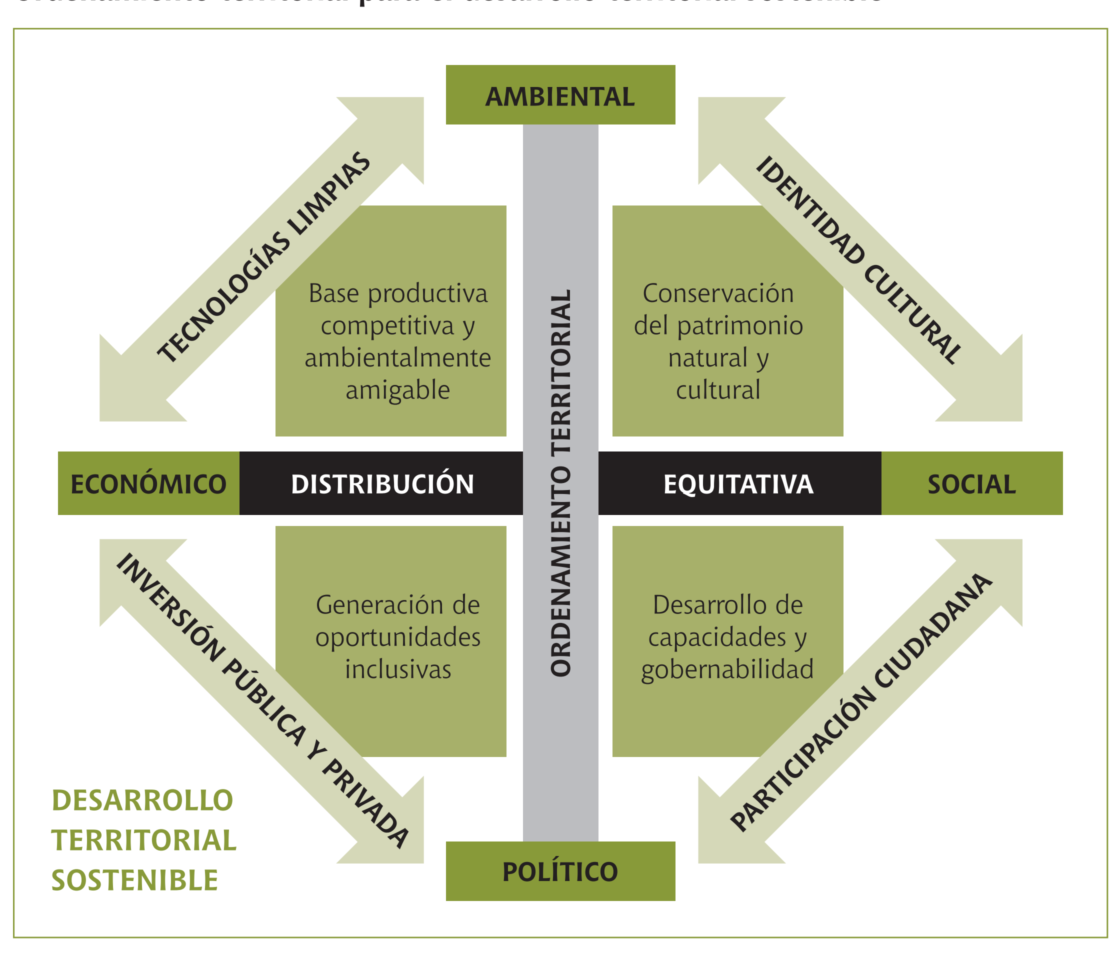
En consecuencia, en relación a este campo, los problemas centrales –más allá de las debilidades y limitaciones del MINAM- son cuatro: (i) la desarticulación y el centralismo que se observa en el sistema ambiental peruano; (ii) la no participación de los gobiernos descentralizados en el SENACE y por lo tanto su desvinculación de los estudios de impacto ambiental, sobre los cuales ni siquiera emiten opinión; (iii) la falta de una adecuada coordinación vertical (territorial) y horizontal (sectorial) y de la necesaria articulación intergubernamental; (iv) la debilidad de los planes de desarrollo concertado (regional y local) para incorporar y ordenar los distintos instrumentos ambientales en su territorio.

2. Ordenamiento territorial

Como sabemos bien, el ordenamiento territorial tiene un doble objetivo, el desarrollo territorial equilibrado y el ordenamiento sostenible de los usos del suelo, esto es enfrentar los desequilibrios socioeconómicos y los desórdenes medioambientales. Desde la Carta Europea de 1983, se lo interpreta como la proyección en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad, entendiendo el sistema territorial como el resultado de aquellas.

En nuestro país, desde la década del 90 se ha desarrollado una variada y por instantes

Gráfico 1
Ordenamiento territorial para el desarrollo territorial sostenible



desordenada normativa en la materia. En 1997 se dio la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, que establece que la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) es parte del ordenamiento territorial y tiene como fin evitar conflictos por la superposición de títulos y usos inapropiados. El DS 045-2001-PCM, creó la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial, declarando de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental; el 2002 y 2003, las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades les establecen funciones en materia de ordenamiento territorial. El 2004, el DS 087-2004-PCM, establece el reglamento de la ZEE, definiéndola como un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso posible de un territorio determinado, mediante un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales.

Ese mismo año se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental que establece la necesidad de la política, los criterios, metodologías y directrices para el ordenamiento territorial ambiental; la Ley General del Ambiente, el 2005, estableció que éste es uno de los instrumentos de gestión ambiental que condiciona la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio, precisando que la planificación y el ordenamiento territorial deben complementar la planificación social, económica y ambiental con la dimensión territorial. Ese mismo año, la Resolución Presidencial 135-2005-CONAM/PCD aprobó el Primer Plan Operativo Bianual para la Zonificación Ecológica y Económica a cargo de los gobiernos regionales y locales, con el seguimiento del CONAM.

Ese mismo año se aprobó la propuesta de Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial. Al año siguiente, CONAM aprobó la directiva con la metodología para la ZEE, para contar con una herramienta que sirva de base para la formulación de políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo. Finalmente, el 2008 se crea el Ministerio del Ambiente, que tiene entre sus funciones, establecer la política, los criterios, herramientas y procedimientos generales para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades involucradas y conduciendo el proceso. El año 2009, la Política Nacional Ambiental, aprobada por decreto supremo, señala entre sus objetivos, alcanzar el ordenamiento del uso y ocupación del territorio nacional, mediante la ZEE.

Este apretado y arbitrario recuento es necesario para entender la coyuntura actual en la que el tema del ordenamiento territorial es materia de fuerte disputa y desde el gobierno nacional, alentado por distintos sectores empresariales, ha devenido en un tema indeseable por sus eventuales «efectos» sobre un modelo de crecimiento económico basado en las industrias extractivas de recursos naturales, especialmente la minería y los hidrocarburos. De esta manera, en la coyuntura, nos encontramos con los siguientes elementos:

(i) procesos de zonificación ecológica y económica significativamente avanzados en las regiones: nueve de ellas tienen el instrumento ya aprobado por el MINAM, 4 lo concluyen este año y 9 más lo harán el 2014;

(ii) distintos gobiernos regionales, en consecuencia, presionando por avanzar al ejercicio de su competencia en materia de ordenamiento territorial;

(iii) un Ministerio del Ambiente, que en este escenario, plantea nuevos instrumentos antes de llegar al ordenamien-

to territorial y que no ha formulado la ley que comprometiera el 2012; ese mismo Ministerio carece aún de instancias de coordinación intergubernamental reales, operando hasta la fecha mediante relaciones bilaterales;

(iv) un Poder Ejecutivo en el que no existe una posición única en la materia por distintos intereses: la pretensión del MINEM de mantener el control de los estudios de impacto ambiental y su rol preponderante en materia de minería; el afán del CEPLAN, no obstante sus notorias debilidades, por asumir la conducción del ordenamiento territorial; la resistencia de distintos sectores al papel rector del MINAM en el proceso de ordenamiento territorial e incluso en la materia ambiental más amplia;

(v) en este contexto, el Acuerdo Nacional, ha concluido tras un año de esfuerzo, la propuesta de una nueva política pública nacional, definida como de ordenamiento y gestión territorial;

(vi) un Congreso de la República que tiene por lo menos cuatro proyectos de ley en la materia, uno de los cuales (Mendoza), ha sido discutido con los gobiernos descentralizados y con distintos sectores de la sociedad civil, agrupados en la Plataforma de Ordenamiento Territorial;

(vii) en síntesis, el actual ente rector, el MINAM, relativamente aislado en el Ejecutivo, que logra algunos avances importantes como la creación del SENACE, que se debilitan desde el mismo Ejecutivo; que mantiene una pugna sorda con el MINEM –agravada por la conflictividad de la minería informal– y que no logra establecer una relación fluida con los gobiernos descentralizados.

Así las cosas, es claro que en esta materia hay cuatro nudos fundamentales: (i) la utilidad posible y el uso de la zonificación ecológica económica en la toma de decisiones de los gobiernos descentralizados; (ii) la definición y precisión de requisitos definitivos para el ejercicio de la función de ordenamiento territorial en los gobiernos descentralizados; (iii) los recursos necesarios para la implementación de los instrumentos que se requieren para el ordenamiento territorial; (iv) la discusión y aprobación de la ley de ordenamiento territorial, que pasa por mantener el tema en la agenda pública y sensibilizar a la opinión pública sobre su importancia.

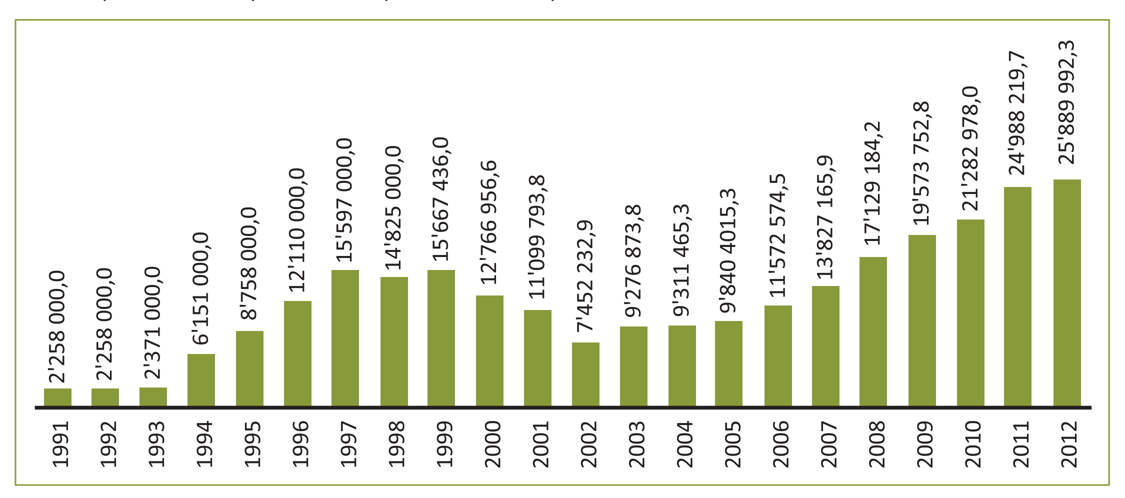
3. Pequeña minería, minería artesanal y minería informal

En sentido estricto, la principal competencia de los gobiernos regionales en materia de minería es la de fomentar y supervisar sus actividades, así como la exploración y explotación de los recursos mineros en la región, con arreglo a la normatividad vigente. Así lo establece su ley orgánica. En el país. el proceso minero comprende las etapas de cateo, prospección, labor general, beneficio, comercialización y transporte minero. Todas ellas, a excepción del cateo, la prospección y la comercialización, se realizan exclusivamente bajo el sistema de concesiones[8].

8 Al respecto ver el significativo texto de Julia Cuadros: *Pequeña minería, minería artesanal y monería legal*, presentado en los Diálogos Ciudadanos organizados por la Red Muqui, Lima, septiembre 2013.

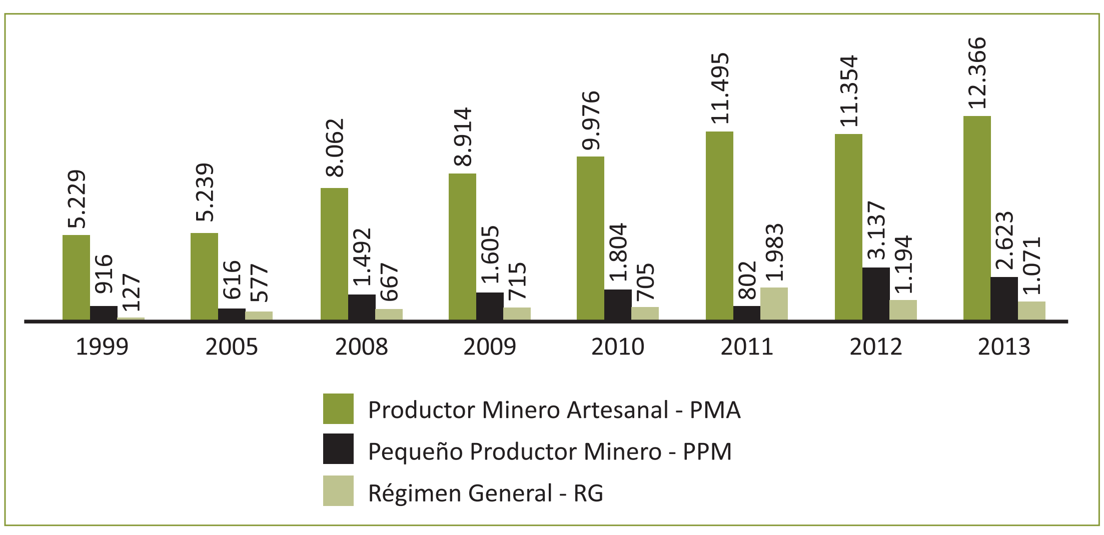
La entidad encargada de otorgar las concesiones mineras ha sido siempre el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico del Perú (INGEMMET); en el marco de la descentralización en curso, esta competencia, en lo que hace a pequeños productores y a productores mineros artesanales fue transferida a las regiones el año 2009 (DS 051-2009-EM). Es recién a partir de enero del 2012 que algunas regiones como Moquegua y Tacna[9], otorgaron por primera vez, títulos de concesión de pequeña minería y minería artesanal. Es claro, sin embargo, que los gobiernos descentralizados heredaron y se vieron involucrados en una situación extremadamente compleja que venía desde atrás y que es responsabilidad central del gobierno nacional. Para entenderla basta con observar los gráficos 2, 3 y 4:

Gráfico 2
Evolución de las concesiones mineras en Perú 1991 (2'258,000) a 2012 (25'889,992) Has.



Fuente: INGEMET, 2013.
Elaboración: COOPERACCION.

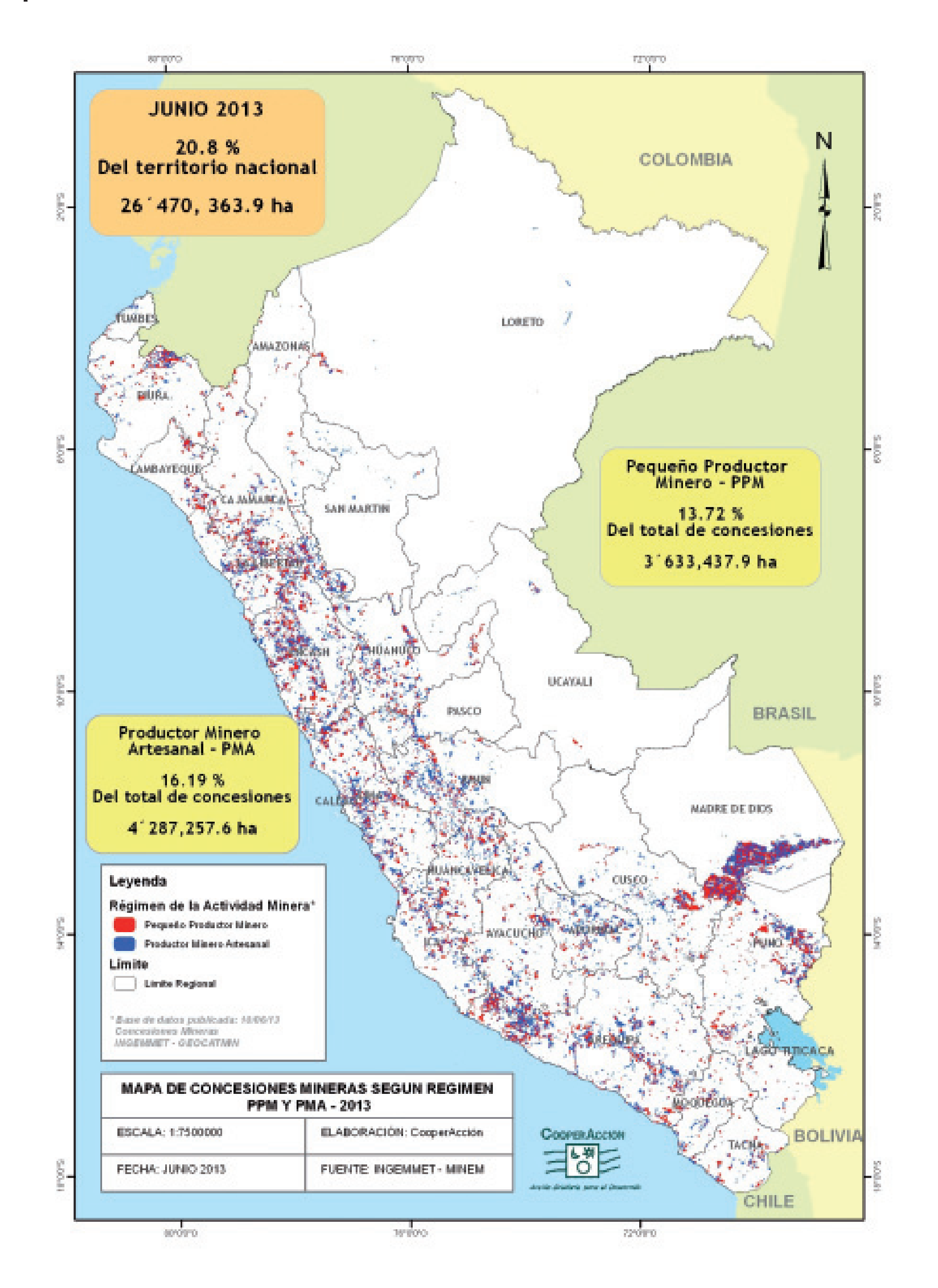
Gráfico 3
Evolución del régimen minero según número de titulares de derecho



Fuente: INGEMMET, 2013.
Elaboración: COOPERACCION.

9 Doce en Moquegua y cuatro en Tacna; Cuadros, Julia, ibid.

Gráfico 4
Mapa de Concesiones 2013



El 2013, según INGEMMET, en el país estaban registrados 12,336 productores mineros artesanales y 2,623 pequeños productores mineros que tenían concesionadas cerca de 8 millones de hectáreas del territorio nacional (6.3% del total de éste), totalizando 18,317 derechos mineros. Es en este marco que se desata como un problema nacional la aparición de la minería informal, que según cifras oficiales alcanza a 200,000 personas. Frente a esta realidad, los recursos financieros de los gobiernos regionales que aparecen en el cuadro siguiente, resultan ridículos:

Cuadro 3
Presupuesto Institucional Modificado 2013 por regiones: Función Minería*

Gobierno Regional	PIM Función Ambiental 2013
Amazonas	338,668
Ancash	636,699
Apurímac	668,182
Ayacucho	1’280,926
Cajamarca	499,485
Cusco	1’287,762
Huancavelica	33,000
Huanuco	190,840
Ica	1’900,546
Junín	172,417
Lambayeque	420,934
Loreto	908,959
Madre de Dios	1’556,763
Moquegua	775,522
Pasco	370,241
Piura	715,281
Puno	896,664
Tacna	627,655
Ucayali	127,000
Lima	164,226
Callao	35,000
TOTAL	**13’597,770**

Fuente: Consulta Amigable, MEF.
* No incluye La Libertad y Tumbes.

En la práctica, como resulta evidente, si se trata de atender el tema de la minería informal, las regiones disponen de 67.99 soles al año, por minero informal para tal fin; si se limitan a los pequeños productores y a los mineros artesanales, el monto asciende a 909 soles al año por cada uno de ello.

La creación (2012) de una Comisión Nacional para enfrentar el tema de la minería informal, en la que participaron los gobiernos regionales, no produjo ningún resultado significativo. La posterior designación de un Alto Comisionado para la interdicción de la minería ilegal tampoco ha logrado resolver las distintas posturas que se siguen dando dentro del propio Ejecutivo.

Dado que un tema central en el corto plazo es el de las concesiones, directamente ligado al de la minería informal, ¿cuáles

son las principales fallas del sistema de concesiones que deberían modificarse? Entre las más aludidas en el debate público tenemos las siguientes:

(i) La evolución de las concesiones mineras muestra que el sistema casi automático de su entrega ha llevado a su crecimiento acelerado y desordenado en el territorio nacional. Como consecuencia de ello, se observa la superposición de las concesiones mineras con otros usos del suelo (áreas naturales protegidas, centros arqueológicos, zonas con agricultura comercial y competitiva, etc.), pero también un crecimiento sin límites de la superficie concesionada en numerosas provincias del país. El resultado de este proceso es que hay provincias cuyos territorios están altamente concesionados: Chumbivilcas (85%), Grau (62%), Antabamba (60%), además de distritos como Baños del Inca y La Encañada que alcanzan el 100%

(ii) El crecimiento descontrolado de las concesiones se ha convertido en un factor de conflictividad social por el temor y desconfianza –fundada o supuesta– que produce en las comunidades locales, ante el riesgo de despojo de sus medios de vida (agua, tierras) que sustentan sus sistemas de producción agropecuarios.

(iii) El sistema que otorga concesiones mineras, títulos mineros y derechos mineros, no hace transparente en el sistema de información, los datos de los proyectos mineros, ya que para hacer una explotación hay que tener un proyecto minero aprobado.

(iv) Dadas las condiciones de debilidad de las instituciones (nacionales y regionales) llamadas a supervisar el cumplimiento de las normas que regulan la pequeña minería y la artesanal, el sistema automático de otorgamiento de concesiones se ha convertido en un factor que facilita la minería ilegal e informal principalmente en la ceja de selva y selva, porque los mineros ilegales empiezan a operar con el título de concesión minera e incluso con el petitorio minero presentado y no aprobado, omitiendo el resto de exigencias.

IV. PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Propuesta de política pública	Medidas de corto plazo	Medidas de mediano plazo	Estrategias
Sistema de gestión ambiental peruano	Participación de representantes de los gobiernos descentralizados en el directorio de SENACE.	SENACE con oficinas desconcentradas articuladas a gobiernos descentralizados.	Incidencia en el marco normativo del SENACE. Vigilancia de los EIA.
	Opinión de los gobiernos descentralizados de los EIA que los involucran desde los TDR.	Adecuar legislación del sector minero a la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental.	Comisión Intergubernamental Ambiental y matriz de competencias y funciones.
	Vincular los EIA con los instrumentos de gestión del territorio. EIA debe incluir estudios de impacto acumulativos y estudios de impacto estratégico territorial.	Fortalecer las oficinas desconcentradas de la OEFA.	Fortalecimiento de las Autoridades Regionales Ambientales.
		Ordenar las competencias sobre gestión ambiental disminuyendo entidades involucradas y superposición de funciones: precisar rol gobiernos descentralizados.	Propuesta de nueva normatividad.
Ordenamiento territorial	Asegurar la culminación de los procesos de zonificación ecológica económica a nivel regional y provincial.	Discusión y aprobación de la Ley de OT.	Construcción de opinión pública para generar consensos.
	Establecer los instrumentos complementarios a la ZEE que se requieren para el OT.	Planes de OT en regiones y alineamiento de los planes de desarrollo concertado.	Evidenciar utilidad e importancia de Instrumentos de gestión territorial y ambiental.
	Hoja de ruta para el OT en los GR que ya tienen ZEE aprobada.	Fortalecer capacidades de funcionarios descentralizados para gestión territorio.	
	Aprobar política pública de gestión y OT del Acuerdo Nacional.		

Propuesta de política pública	Medidas de corto plazo	Medidas de mediano plazo	Estrategias
Minería	Eliminar concesiones mineras en zonas ambientalmente vulnerables.	Otorgamiento de concesiones según ZEE y planes de OT.	Construcción de opinión pública para generar consensos.
	Establecer límites al otorgamiento de concesiones en un territorio y establecer plazos máximos para su explotación.	Prohibir concesiones en territorios ambientalmente vulnerables .	
	Fortalecer recursos y capacidades técnicas de gobiernos descentralizados para esta función.	Erradicar minería en zonas ambientalmente vulnerables, áreas protegidas, zonas de amortiguamiento, nacientes de agua y ecosistemas frágiles.	
	Moratoria de concesiones mineras y reversión de éstas vencido un periodo de dos años sin actividad.	Aplicación de la consulta previa.	
	Nueva Ley General de Minería que se adecue al nuevo contexto y a la nueva normatividad.		Construcción de opinión pública para generar consensos.



FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN ZONAS MINERAS

FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN ZONAS MINERAS

Juan Edwin Alejandro
(Equipo técnico Red Muqui),
Martín Scurrah (CEPES)
y Alejandro Laos (Consultor)

I. EL CONTEXTO ACTUAL

La agricultura en el Perú ha sufrido importantes cambios desde la década de los cincuenta cuando estuvo caracterizada por estar concentrada en grandes haciendas. Posteriormente, con el proceso de Reforma Agraria se modificó la estructura de la propiedad de las tierras a favor de los trabajadores agrícolas, yanaconas, pequeños agricultores y comunidades campesinas y nativas. Sin embargo, a inicios de los noventa, se produjo un cambio estructural hacia una economía de mercado orientada a la eliminación de subsidios, la privatización de empresas públicas y la apertura incondicional al mercado mundial y a los capitales transnacionales. En este contexto, el campo, con más de 2 millones de pequeños agricultores, pierde protagonismo ante la expansión de la inversión de grandes capitales privados en el agro peruano[1] y se inicia la búsqueda sistemática por los gobiernos (empezando por el de Fujimori) de un actor diferente del pequeño agricultor, estigmatizado como precario, ineficiente y poco productivo. En esta perspectiva se dio la Ley de Tierras –Ley 26505[2]– en julio de 1,995 y se realizó la subasta de los primeros lotes de la irrigación Chavimochic en 1997.

A partir de la década del noventa se inició también el «boom minero» que tuvo al oro como el mineral estrella, liderado por la producción de minera «Yanacocha» en Cajamarca. Este fenómeno permitió un crecimiento sostenido del PBI de la minería metálica y en pocos años el Perú pasó a ocupar el primer lugar en la producción de oro en América Latina y el cuarto en el ranking mundial. Esta situación llevaría a los gobiernos a priorizar su relación con la actividad minera, pasando a segundo plano la actividad agrícola, a pesar del importante peso que tiene en la alimentación de la población y de ser fuente de la principal actividad laboral del país.

1. Caracterización de la agricultura en el Perú

Actualmente la agricultura es la fuente principal de ingresos de cerca de 2.3 millones de familias que representan el 34% de los

---

[1] Remy, María Isabel y Carlos De Los Ríos: *Dinámicas del mercado de tierras en América Latina y el Caribe: el caso del Perú*, FAO, Santiago de Chile, 2011.

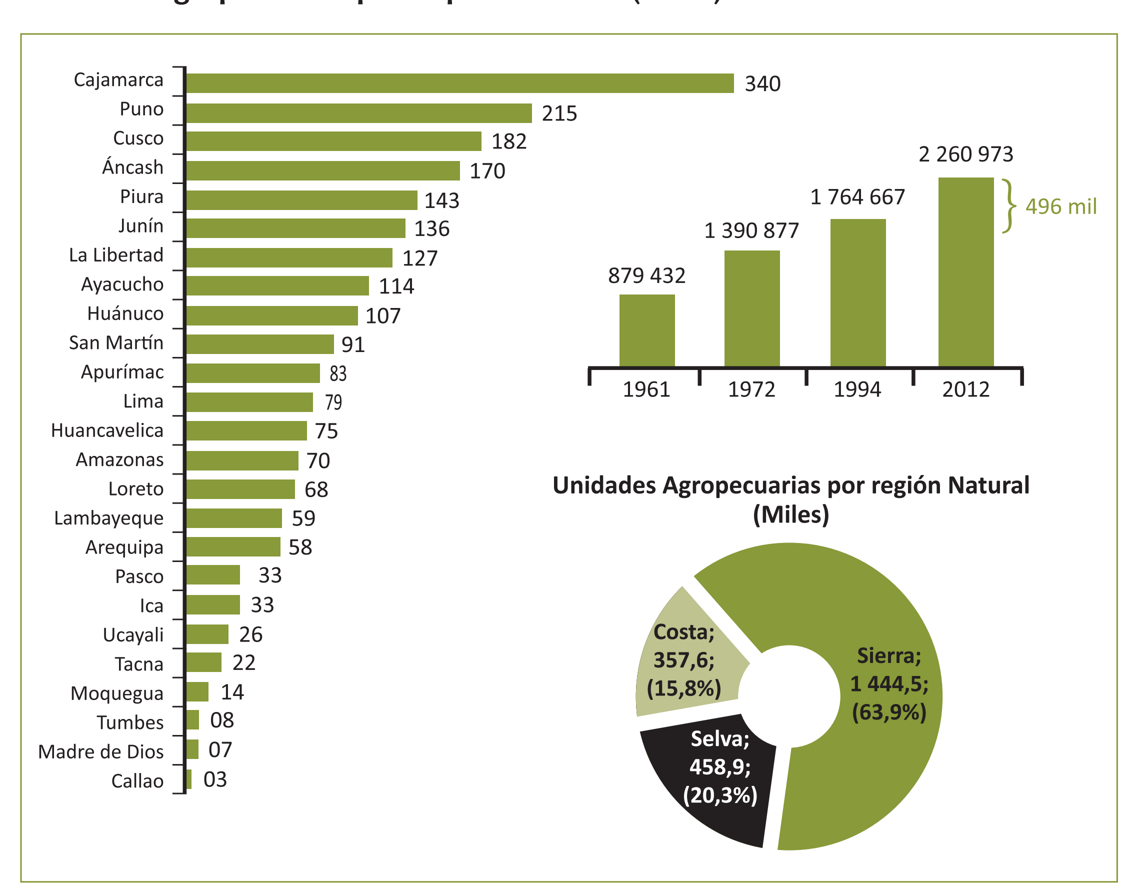
[2] En dicha Ley se establece la «servidumbre minera» en caso de inicio de actividades de exploración y explotación, lo que obliga a los propietarios del suelo permitir la explotación de los recursos del subsuelo en las concesiones mineras o petroleras otorgadas por el Estado. Esta norma significó la consolidación de la liberalización de las tierras en todos sus aspectos, pues eliminó la mayor parte de las limitaciones a la propiedad de las tierras, otorgando incluso facultades a personas naturales, nacionales o extranjeras, para que fuesen propietarias de grandes extensiones en todo el país. Es así, que la Ley facilita el proceso de compra de tierras a comunidades campesinas y nativas en las que se desarrolla la agricultura familiar.

hogares peruanos (80% de hogares rurales y 10.6% de hogares urbanos)[3], generando aproximadamente el 7.6% del Producto Bruto Interno (PBI Nacional) y ocupando aproximadamente el 40% de la PEA (en la sierra alcanza el 55%)[4].

El IV CENAGRO confirma también el incremento de las unidades agropecuarias (UA), que pasaron de 1'764,666 en el año 1994 a 2'260,973 en el 2,012[5], mostrando un incremento de 496 mil UA. La región Cajamarca lideró este incremento con el 23%, seguida por Ancash, con 12%. Por ubicación, el 63.9% de las unidades se encuentra en la sierra, 20.3% en la selva y finalmente el 15.8% se ubica en la costa. Sin embargo, las pequeñas unidades agropecuarias (hasta 5 hás.) son 1 millón 811 mil, habiéndose incrementado en 40% respecto al año 1994. Es decir, el incremento de 520.5 mil unidades agropecuarias corresponde a pequeñas unidades familiares.

La agricultura ha mostrado un importante crecimiento de la producción agropecua-

Gráfico 1
Unidades agropecuarias por departamentos (Miles)



Nota: Total de productores agropecuarios (con tierra y productores pecuarios sin tierra).
Fuente: ENAHO 2006 y 2012.

---

3 Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), Lima, 2006 y 2012.

4 Ministerio de Agricultura: *Dinámica Agropecuaria 1997 – 2009,* Oficina de Estudios Económicos y Estadísticos, Ministerio de Agricultura, Lima, 2010.

5 IV CENAGRO, Lima, 2012.

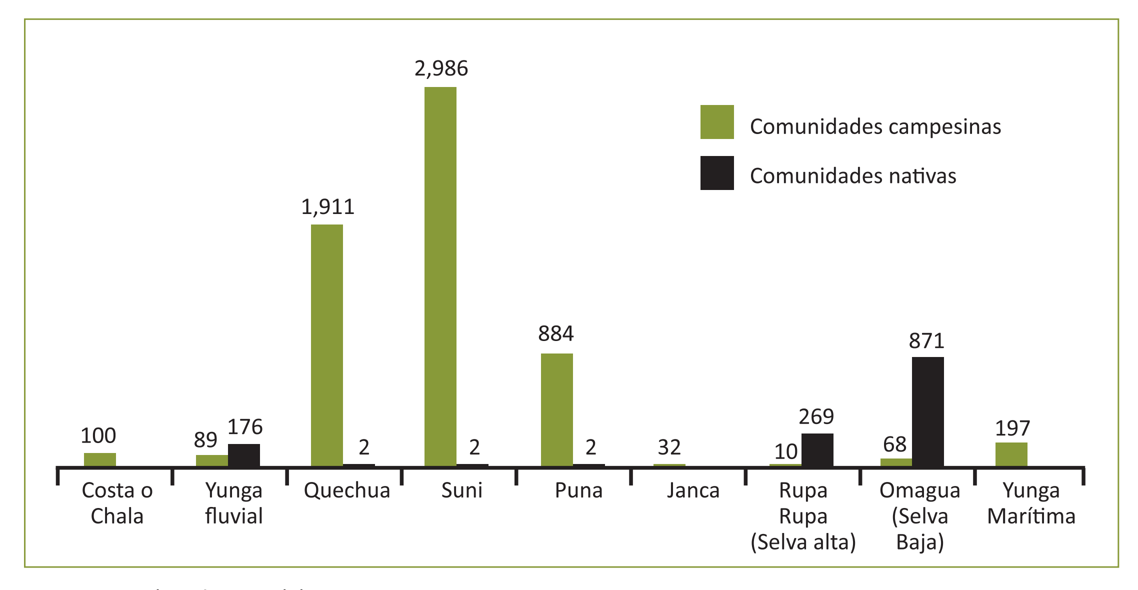
ria y su aporte en el Producto Bruto Interno (PBI) agropecuario ha crecido a una tasa de 4.4% en promedio en los últimos 12 años. Sin embargo, la pequeña agricultura viene perdiendo importancia en la producción nacional, frente a otros sectores, a pesar de haber logrado abastecer a casi las dos terceras partes de la población peruana (60%) con alimentos provenientes de esta actividad.

De otro lado, la actividad agropecuaria ha generado empleo a más de 180 mil 500 trabajadores permanentes y 13 millones 867 mil 400 trabajadores eventuales. Según sexo, el 81.2% de los trabajadores permanentes son hombres y el 18.8% mujeres; en el caso de los trabajadores eventuales la composición por género es de 72.8% de hombres y 27.2% de mujeres[6].

Según en IV Censo Nacional Agropecuario 2012, la actividad agropecuaria se desarrolla en el 30.1% del territorio nacional. La superficie agrícola (7´125,008 Hás.) representa el 18,5%, y la superficie no agrícola (31´617,457 Hás.) equivale al 81,5%. Hay que resaltar que la superficie agrícola en el 2012 se incrementó en más de 1,648 miles de Hás. con respecto al Censo Agropecuario de 1994. La superficie agrícola bajo cultivos alcanzó las 4´155,678 hectáreas, que es el 58% del área productiva; el restante 42% siendo tierra que se encuentra en barbecho, descanso o no trabajada. La superficie no agrícola está compuesta por áreas de pastos naturales en un 57% y por montes y bosques en un 35%.

Al lado de la pequeña agricultura, existen las comunidades campesinas y nativas. El país tiene un total de 7,599 comunidades (6,277 comunidades campesinas y 1,322 comunidades nativas) que conducen el 60% de las tierras agropecuarias con muchas limitaciones naturales que hacen que gran parte de ellas se encuentren subexplotadas y otras en descanso; las áreas mayores están ubicadas en la sierra.

Gráfico 2
Comunidades campesinas y nativas por pisos altitudinales



Fuente: Revista Agronoticias 2012.

6 IV Censo Nacional Agropecuario 2012.

II. PROBLEMÁTICA DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA Y GANADERIA EN ZONAS MINERAS

1. Competencia por el acceso al agua y la tierra

Crecientemente para el mundo los recursos tierra y agua se constituyen en estratégicos para preservar las posibilidades de enfrentar el sostenimiento alimentario de sus poblaciones y aportar a la sostenibilidad mundial. Ello plantea retomar la prioridad de la actividad agraria y los recursos que la sostienen; la minería, que compite directamente por la tierra y sobre todo por el agua con la pequeña agricultura y la ganadería (representada por la población campesina, parcelaria, comunera, etc.), no puede seguir siendo tan apoyada ni continuar destruyendo fuentes de agua al operar a tajo abierto en las praderas altoandinas o contaminando el agua que no consume, o depositando relaves en cuerpos de agua o terrenos, reduciendo nuestros recursos no renovables, así como el medio de vida ancestral de gran parte de nuestra población andina y amazónica.

Asimismo, los recursos naturales que utilizan la pequeña agricultura y ganadería se han visto amenazados por la minería que usa y remueve grandes cantidades de suelo para la extracción del mineral. Esta situación está llevando a niveles críticos de deterioro de las zonas en las que están ubicadas la pequeña agricultura y la ganadería del país, generando problemas de desertificación, deforestación, salinización, pérdida de tierras agrícolas, toxicidad de la vegetación, agotamiento de las fuentes de agua, degradación de ecosistemas y desaparición de especies silvestres. Ello es particularmente grave porque el Perú es el cuarto país megadiverso del mundo, contando con 84 de las 117 zonas de vida[7].

En consecuencia, el primer reto es establecer una política de regulación en el acceso y uso de los recursos tierra y agua. La competencia por el acceso y uso del agua entre minería y agricultura, que es uno de los temas que más conflicto ha causado entre mineros y agricultores –emblemáticamente hasta la fecha mantiene enfrentados a estos sectores en Cajamarca tras el proyecto Conga– tiene que ser resuelta retomando la prioridad estratégica que demanda su uso agrícola, exigiéndole a la minería la rehabilitación y descontaminación de las fuentes que actualmente utiliza, para que no afecten la actividad de los agricultores. Si bien la respuesta de muchas empresas ha sido ofrecer compensaciones monetarias y no monetarias por el acceso y uso de estos recursos locales, estas soluciones han demostrado ser insuficientes, si no son trabajadas seriamente y en relación con la población del área.

Por lo demás, la actividad minera ha contribuido muy poco en la reducción de la pobreza de los pequeños productores agropecuarios ubicados en sus zonas de influencia[8], habiendo incrementado la presión para el acceso a los recursos naturales (agua, tierras, etc.) con inadecuadas formas de uso y degradación de la base productiva.

---

7 Antonio Brack Egg, «*Biodiversidad y Desarrollo Sostenible*».

8 Estadísticas del INEI, 2013 - Pobreza en las zonas de Ancash, Arequipa y Pasco.

2. Pobreza rural, desigualdad y exclusión de la pequeña agricultura y ganadería

Según el informe del Instituto Nacional de Estadística e Informática, la tasa de pobreza rural (2012) en el Perú, fue del 60.3% cifra que llega al 70% en la sierra. En efecto existen al menos 11 regiones en las cuales la tasa de pobreza rural está por encima del promedio nacional, siendo Huancavelica el caso más dramático, con 9 de cada 10 personas viviendo en pobreza[9].

Las políticas públicas continúan excluyendo a la pequeña agricultura y ganadería en el país. Si bien hay algunos programas orientados a este sector, sin embargo éstos no son prioritarios porque el gobierno viene promoviendo con mayor fuerza los programas sociales como Juntos, Cuna Más, Pensión 65 y Beca 18, para atender las necesidades urgentes de las familias rurales. Esta decisión, a pesar de ser muy efectiva y respetuosa de las necesidades de las personas, viene mostrando, algunos límites para lograr que las familias beneficiadas salgan de la pobreza, se mantengan por encima de la pobreza por sus propios esfuerzos y puedan incluirse en el proceso de crecimiento y mejora económica de la población en general, puesto que no se les brindan herramientas para que puedan desarrollarse económicamente.

Este es un pasivo que los expertos recomiendan resolver en el más breve plazo, pues puede convertirse en los pies de barro de nuestro mentado crecimiento económico. A nivel rural se requieren políticas con recursos públicos promocionales para dinamizar la agricultura familiar y la producción comunal que, a pesar de sus limitaciones, vienen sosteniendo la producción alimentaria local y nacional y cuentan con alta experiencia de manejo de nuestra biodiversidad que podría sustentar numerosos emprendimientos que mejoren las condiciones de estas familias.

3. Limitada capacidad técnica y de investigación para mejorar su producción y productividad

Uno de los factores que debilita la producción de la agricultura familiar es su carácter principalmente artesanal y orientado al autoconsumo, a pesar del importante crecimiento de la demanda alimentaria en el país y el mundo. A pesar de ser depositaria de una importante tradición agrícola que desde los tiempos precolombinos ha caracterizado a nuestro país, nuestra agricultura recurre poco a sus aportes para el manejo del agua, el uso de cultivos apropiados o la conservación de semillas, por señalar algunos ejemplos. Asimismo, no se han podido desarrollar investigaciones y soluciones adaptativas de tecnologías modernas que podrían potenciarla como el uso de riego tecnificado, nuevas variedades de productos o nuevos recursos orgánicos para los cultivos.

El último Censo Agropecuario muestra importantes desafíos a enfrentar: el 88% de unidades agrícolas permanece con el tradicional sistema de riego por gravedad y sólo el 10% de ellas usa riego tecnificado; únicamente el 10% de los agricultores reciben servicios de asistencia técnica, capacitación y asesoría empresarial, mientras que el acceso al crédito de las unidades de agricultores familiares y comunidades no llega al 1% de los créditos desembolsados.

---

[9] Instituto Nacional de Estadística e Informática: *Evolución de la pobreza monetária 2007-2012. Informe Técnico,* INEI, Lima, 2012.

A pesar de algunos cambios positivos –la electrificación para el agro ha mejorado y éste utiliza ahora redes públicas en una proporción 5,8 veces mayor que la registrada en 1994, mientras el uso de maquinaria en los cultivos ha subido de 15% a 22%, especialmente en la costa–, el 77,3% de productores declaró no utilizar tractores y aún 372,000 productores altoandinos mantienen el uso de la chaquitajlla[10] en sus actividades.

4. Inadecuadas formas de acceso al mercado

Si bien la pequeña agricultura y ganadería abastece aproximadamente al 70% del mercado nacional, ésta se caracteriza por el desorden en la producción y la disminución de su rentabilidad y competitividad. De la misma manera, los procesos de post cosecha y de mercadeo están sumamente desorganizados por falta de una infraestructura vial adecuada y la ausencia de un sistema de mercados mayoristas, lo cual incide en los altos costos de comercialización que afectan a todos los productores agrarios.

Sus excedentes, que, además de pequeños, han sido producidos con altos costos unitarios, son vendidos como productos primarios (sin valor agregado), en forma individual, al primer eslabón de una larga cadena de intermediación que compra en la chacra. Además, debido a la urgencia por obtener dinero para pagar compromisos adquiridos en la etapa de producción, y al no disponer de instalaciones para almacenar sus cosechas, venden la totalidad de su producción de una sola vez en la peor época del año, es decir, en el tiempo de la cosecha o antes de ella, momento en que todos quieren vender y aparentemente pocos quieren comprar. Por esta razón, los precios se deprimen.

El gran problema del acceso al mercado es que la gran minería no apoya a los mercados locales ya que se abastece externamente de sus principales insumos, incluso para la alimentación de sus trabajadores lo traen de afuera. Sin contribución al consumo local y con una gran invasión externa de productos hacen fracasar la producción campesina.

5. Las actuales políticas del gobierno están dirigidas a la gran minería y no a la pequeña agricultura y ganadería

El gobierno actual apuesta por las políticas favorables a la gran minería porque se trata de su principal fuente de renta, que le permite sostener sus programas sociales; en la concepción gubernamental, la lucha contra la pobreza pasa fundamentalmente, por el MIDIS, no por el Ministerio de Agricultura, ni por el de la Producción. Por ejemplo, el proyecto minero Conga es una fuente posible de renta para los programas sociales y eso es lo que dijo el presidente Humala cuando señaló que «Conga es la Gran Transformación», no obstante desconocerse la compatibilidad de ese gran proyecto minero con la pequeña agricultura.

En este contexto, el día 09 de febrero del 2013 se firmó un convenio entre el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Energía y Minas para buscar una buena convivencia entre la pequeña agricultura y la minería. ¿Esto qué implica?. El mismo término «convivencia» preocupa. Es como que

---

10 Arado de pie para remover la tierra.

están juntos y no se tocan; no se trata de una relación mutuamente beneficiosa. En la práctica este convenio parece más un gesto político antes que un esfuerzo real orientado seguramente a viabilizar proyectos tipo «Conga o Tía María, sin importar el tema del agua que es fundamental para la agricultura. A fin de cuentas, el gobierno carece de toda política que les asegure a los agricultores de las cuencas de Celendín o del valle río Tambo, que la mina comprará sus productos o que fomentará procesos de asociatividad, capacitación o asistencia técnica. Más allá del discurso, la lógica sigue siendo la imposición de los proyectos mineros, dejando de lado a los agricultores.

6. Debilitamiento de las organizaciones comunales y de pequeños productores

El fortalecimiento de las organizaciones comunales, de productores y de otras organizaciones que contribuyan al desarrollo de la pequeña agricultura representa una tarea impostergable. En un sector tan complejo la capacidad organizativa y de cooperación inter e intrasectorial representa importantes oportunidades e instrumentos de competitividad. «Muchas instituciones agrarias son vistas ahora como respuestas coherentes a la falta de desarrollo adecuado de los mecanismos del mercado, tales como el crédito, seguro agrario y mercados a futuro en un contexto caracterizado por altos riesgos, asimetrías de información y riesgo moral»[11].

En este contexto, el reto es el institucional. La presencia minera exige, ante el vacío de regulación estatal, que las autoridades campesinas, como presidentes de comunidad o de ronda, negocien en forma directa el acceso y uso de los recursos locales, lo que supone un reto político enorme para organizaciones y autoridades que se han formado como ordenadores de labores agropecuarias y no como negociadores locales ante empresas multinacionales con mayores recursos jurídicos y económicos. Por ello, no debería sorprender que muchas autoridades locales se vean sobrepasadas por el encargo y terminen entrando en conflicto con las mineras o con sus propios representados.

Las empresas mineras han buscado asesoramiento profesional para seguir las guías de relacionamiento social preparadas por organismos multilaterales, como las políticas operativas del Banco Mundial, o para establecer políticas nuevas que mejoren su desempeño social. Las corporaciones más responsables han constituido equipos profesionales de relaciones y desarrollo comunitario, así como fundaciones que trabajan con las ONG, con el fin de implementar programas de asistencia y desarrollo en los poblados ubicados dentro de lo que consideran su «área de influencia».

Sin embargo, los esfuerzos corporativos han seguido, como es previsible, una lógica de negocios en la que la viabilidad del proyecto rige la intervención. Por ello, se hace evidente la falta de plataformas institucionales públicas que regulen la relación entre empresas y comunidades locales en el marco de planes concertados de desarrollo a escala local y regional. El Estado debería enmarcar la minería en un plan de desarrollo territorial nacional y no buscar que otras actividades, como la agricultura, se adecuen al desarrollo minero.

11 Cannock, Geoffrey y Alberto Gonzales-Zúñiga: *Economía Agraria*, Universidad del Pacífico, Lima, 1994.

7. El Empleo que genera la minería afecta a la pequeña agricultura

Sabemos bien que la minería genera poco empleo directo; así, no es posible convertir a 600 mil pobladores de Cajamarca en trabajadores mineros. No hay manera. La minería grande y formal es una operación muy intensiva en capital, que requiere de mano de obra calificada, que no puede ser provista por las poblaciones locales.

Por ello, el reto es evitar que la dinámica económica minera afecte indirectamente la economía agrícola al encarecer la mano de obra y el costo de vida. El pago de la mano de obra minera, ya sea estable o temporal, generalmente es muy superior al de la agrícola. El jornal minero puede triplicar fácilmente el jornal agrícola, por lo que muchos campesinos prefieren esperar una oportunidad de trabajo en la mina antes que aceptar emplearse en el campo, a menos que el pago aumente. Este cambio en el mercado laboral supone un paulatino aumento en el jornal agrícola y, por lo tanto, un encarecimiento en los costos de producción. Cuando los campesinos dependen de jornaleros y tienen márgenes de ganancia pequeños, pueden cultivar a pérdida o sencillamente dejar de cultivar.

Asimismo, los relativamente altos jornales mineros pueden generar un proceso inflacionario en las localidades con mercados poco diversificados. El mayor poder adquisitivo incentiva la demanda. En lugares donde el acceso a mayor cantidad y diversidad de productos tiene un coste significativo, este crecimiento de la demanda redunda en un encarecimiento de los precios. Los pobladores que acceden a algún tipo de empleo minero pueden afrontar un costo de vida más alto, pero para la gran mayoría de agricultores locales el impacto es significativo.

Con menores ganancias por el precio de mano de obra y con un costo de vida más elevado, algunos agricultores pueden pensar en cambiar de rubro: por ejemplo, vender servicios a los empleados mineros. Así, los campesinos pueden encontrar más oportunidades económicas cambiando la lógica productiva agrícola por una rentista, dependiente del desarrollo minero.

8. Afectación del cambio climático a la agricultura familiar

La amenaza más grave que enfrenta la agricultura familiar es el cambio climático global que afecta a nuestro país. Los recursos más afectados son el agua, suelo y biodiversidad, elementos esenciales para el desarrollo de la agricultura. Particularmente se debe resaltar la reducción de las reservas de agua disponible en los glaciares, el incremento de la frecuencia e intensidad de los eventos extremos, tales como las sequías y las variaciones de la disponibilidad hídrica que se hace más incierta especialmente en la sierra donde la proporción de los días secos está en aumento.

Se estima que para mediados del presente siglo, el porcentaje de tierras degradadas sería del 31.3% del territorio y para fines del siglo de 62%[12].

III. PROPUESTAS DE POLITICAS PÚBLICAS PARA FORTACELER LA PEQUEÑA AGRICULTURA Y GANADERIA

Las políticas públicas para el fortalecimiento de la pequeña agricultura y ganadería en las zonas mineras deben orientarse a aumentar los niveles de igualdad y equidad en el país, tanto entre los productores

---

12 Documento de pequeña agricultura en el Perú, Grupo Propuesta Ciudadana.

como entre los consumidores, a fin de disminuir las actuales diferencias en los niveles de vida entre las regiones naturales y las áreas urbanas y rurales. También deben contribuir al fortalecimiento de la seguridad y la soberanía alimentaria, orientándose a asegurar la sostenibilidad de los recursos naturales, que es la base de la agricultura. De esta forma, se podría aspirar a construir un país (y una agricultura) ambientalmente sostenible, que goce de relativa autonomía en sus decisiones y con posibilidades de justicia económica y social.

El V Encuentro Internacional de los Pueblos (Redar – Perú) concluyó que, «pese a la amenaza externa», la pequeña agricultura aún mantiene vivo nuestro legado ancestral de conocimientos, tecnologías y cultura. La pequeña agricultura y ganadería enfrentan hoy una serie de problemas. El acceso a la tierra y agua, el impacto destructivo en los recursos naturales de las actividades mineras, el impulso de fondos soberanos para la compra de terrenos y el desplazamiento de los pueblos son una verdadera amenaza para la pequeña agricultura. A esto puede sumarse la introducción de cultivos transgénicos que puede prosperar al término de la moratoria actualmente vigente. Frente a ello, se proponen algunas políticas, medidas y estrategias para el fortalecimiento de la pequeña agricultura y la ganadería en el Perú.

Propuestas de políticas públicas

Propuesta de política pública	Corto plazo	Mediano plazo	Estrategias
Fortalecer los derechos de los agricultores sobre las tierras y agua a) Garantizar la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra de agricultores y comuneros, las concesiones de agua y la posesión de recursos naturales. b) Fortalecer la institucionalidad pública y judicial encargada de proteger los derechos sobre la tierra, agua y recursos naturales.	Culminar el saneamiento físico legal de la propiedad de la tierra de 600,000 agricultores y 1,200 comunidades campesinas y nativas. Culminar el catastro rural a nivel nacional, completando el ingreso de casi 50% de predios faltantes, especialmente de sierra y selva y del 90% de comunidades. Culminar el registro del sistema de usuarios y sus concesiones de agua.	Mantener el Catastro Rural actualizado e integrado al Catastro Nacional. Fortalecer las competencias y capacidades de los organismos responsables de proteger los derechos de los agricultores sobre tierras y recursos naturales. Actualizar la legislación sobre derechos a la tierra agrícola y recursos naturales, priorizando su uso para la seguridad alimentaria y la actividades de la agricultura familiar.	Generar opinión pública a favor de la seguridad jurídica sobre la tierra y la inseguridad que genera el Estado a millones de agricultores y comuneros, perjudicando la producción de alimentos, la gastronomía y el turismo. Demandar al Congreso prioridad para la titulación de tierras, exigiendo y fiscalizando la responsabilidad del Ejecutivo y los GR.

Propuesta de política pública	Corto plazo	Mediano plazo	Estrategias
c) Mejorar la legislación de protección de los derechos de los agricultores y retomar la prioridad constitucional para la agricultura en el uso de los recursos naturales. d) Garantizar la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra de agricultores y comuneros, las concesiones de agua y la posesión de recursos naturales. e) Fortalecer la institucionalidad pública y judicial encargada de proteger los derechos sobre la tierra, agua y recursos naturales. f) Mejorar la legislación de protección de los derechos de los agricultores y retomar la prioridad constitucional para la agricultura en el uso de los recursos naturales.	Definir y difundir las responsabilidades estatales para el cumplimiento de esta actividad: Catastro Rural, MINAG, gobiernos regionales, ANA, MINAM. Destinar recursos públicos para la implementación de la campaña de titulación de tierras, la actualización del catastro rural, el registro de usuarios de agua y la implementación de oficinas responsables. Actualizar la norma para culminar el proceso de titulación de predios rurales y tierras comunales. Actualizar la norma de respaldo al Catastro Rural Nacional, promoviendo su transformación en organismo autónomo.	Promover una nueva Ley de Tierras y una modificatoria constitucional para restituir la prioridad agraria en el uso de los recursos tierra y agua.	Demandar al Ejecutivo el impulso urgente a la campaña de titulación de tierras, destinando recursos y definiendo normas orientadoras del proceso. Demandar a los GR la creación y fortalecimiento de instancias responsables de la titulación y la implementación de la campaña de titulación, apoyando especialmente a agricultores familiares y comuneros.

Propuesta de política pública	Corto plazo	Mediano plazo	Estrategias
Reorientar el apoyo de los servicios del Estado: a) Hacia los cultivos y los agricultores, especialmente los pequeños agricultores y ganaderos que abastezcan al mercado nacional. b) Para fortalecer la seguridad alimentaria, aumentar la producción y productividad, y reducir los niveles de desigualdad y pobreza en el campo. c) Coordinando de acuerdo a las responsabilidades de cada nivel gubernamental, para lograr la eficiencia de su intervención.	Aprobar un Plan Nacional de Promoción de la Agricultura Familiar, la estrategia de seguridad alimentaria y las actividades relacionadas para ordenar la intervención eficaz del Estado de acuerdo a su responsabilidad. Aumentar el presupuesto del Ministerio de Agricultura y Riego, MINAM y gobiernos regionales para implementar acciones a favor de la agricultura, especialmente de los agricultores familiares y comuneros. Aumentar los recursos del Banco Agrario y crear un fondo de promoción de la agricultura familiar dirigido a satisfacer las demandas y la capitalización de agricultores y comuneros. Fortalecer las acciones de asistencia técnica, transferencia tecnológica, promoción de la comercialización e información para los agricultores de todo el país.	Rediseñar y reorientar los programas de apoyo al agro, como Agro Rural, Agroideas y Sembrando el Agua, para que prioricen el apoyo a los agricultores pequeños y familiares. Reorientar las actividades de investigación, innovación y extensión del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) hacia los cultivos y crianzas de los agricultores y ganaderos pequeños y familiares. Rediseñar y reorientar los programas de crédito para el agro para que prioricen las necesidades de los agricultores y ganaderos pequeños y familiares.	Apoyar a las organizaciones que defienden los derechos y promueven los intereses de los agricultores y ganaderos pequeños y familiares para que puedan colaborar con el Estado en la mejora de los servicios públicos. Trabajar con los medios de comunicación para que hagan conocer las necesidades de los agricultores y ganaderos pequeños y familiares de los servicios públicos, así como para que vigilen la calidad y entrega de los mismos.

Propuesta de política pública	Corto plazo	Mediano plazo	Estrategias
Promover la investigación e inversión en sistemas de captación, almacenamiento y gestión del agua a) Que sean apropiados y de larga duración en la sierra y selva alta, tanto para defender a la población contra riesgos de los derrumbes e inundaciones como para aumentar la producción y productividad agrícola. b) Que se acompañen con las reformas del marco legal sobre el manejo de las fuentes hídricas, incluidos los derechos de uso. c) Que comprendan la recuperación de la cobertura vegetal y la composición vegetal, la construcción de zanjas de infiltración, la superación del sobrepastoreo, la eliminación de la quema de pastos, la excesiva extracción de especies de árboles o arbustivas para su uso como leña, etc.	Reorientar el programa Mi Riego para apoyar iniciativas de agricultores organizados para mejorar su infraestructura de riego, la captación en cabeceras de cuenca, la cosecha de agua, el riego tecnificado orientado a aumentar los niveles de producción de los pequeños agricultores y ganaderos. Continuar y fortalecer el Programa de Mantenimiento de Infraestructura de Riego (PMIR). Desarrollar un programa para promocionar las buenas prácticas entre los agricultores para conservar y recuperar la cobertura y composición vegetal, construir zanjas de infiltración, superar el sobrepastoreo, eliminar la quema de pastos y reducir la excesiva extracción de especies de árboles y arbustos.	Promover un estudio completo de los sistemas de captación, almacenamiento y gestión del agua en el país. Preparar un plan de mitigación de los impactos del cambio climático (derretimiento de los glaciares, por ejemplo) en los sistemas de captación, almacenamiento y gestión del agua en el país. Reformar el marco legal sobre el manejo de las fuentes hídricas, incluidos los derechos de uso.	En alianza con los medios de comunicación generar programas de educación pública y escolar sobre las buenas prácticas en defensa del agua en el agro. Vincular el tema de la conservación y el buen uso del agua en el agro con el de los impactos del cambio climático. Buscar el apoyo de la Cooperación Internacional, especialmente de países como Israel y Australia, con escasez de agua que han desarrollado programas y prácticas innovadores en la gestión del agua en el agro.

Propuesta de política pública	Corto plazo	Mediano plazo	Estrategias
Reconocimiento a la Agricultura Familiar a) Como un sector importante para el desarrollo económico y social que provee más del 70% de la alimentación del país y genera más del 50% del empleo directo. b) Como agricultores que tienen conocimientos y tecnología y que son creadores de saberes de la cultura.	Dar un apoyo decidido a las actividades de la FAO en el Año Internacional de la Agricultura Familiar en 2014. Fortalecer la colaboración entre los Ministerios de Agricultura y Riego y de Cultura, en la promoción y defensa de los conocimientos y tecnologías tradicionales en la agricultura. Crear un sistema de premiación de los mejores y más innovadores pequeños agricultores y ganaderos.	Promover la investigación y el rescate de los saberes y tecnologías tradicionales en el agro peruano. Promover la investigación de los saberes y tecnología tradicional y su mejora en el sistema universitario y los centros de investigación. Reorientar los programas de asistencia técnica del Ministerio de Agricultura y Riego para que prioricen las necesidades de la pequeña agricultura y la agricultura familiar. Fomentar el rescate, la investigación y la innovación en la tecnología agraria intermedia tanto tradicional como la no tradicional. Promover el consumo de los productos agrícolas andinos y amazónicos menos conocidos.	Generar opinión pública a favor de la agricultura pequeña y familiar e interés y curiosidad por la riqueza de los conocimientos y tecnologías ancestrales. Crear alianzas entre los arqueólogos, etnohistoriadores y antropólogos, por un lado, y los agrónomos, veterinarios, zootécnicos y demás científicos, por otro, a favor del diálogo entre los saberes ancestrales y los conocimientos científicos. Promover el interés en el agro y sus tradiciones entre los jóvenes en el sistema escolar.
Promover la investigación y puesta en marcha de técnicas en sistemas agroforestales y orgánicos: a) Para asegurar la provisión ecológica de alimentos.	Apoyar y promocionar los sistemas de certificación orgánica en el país. Revisar la legislación sobre la certificación orgánica. Promover los mercados y ferias de alimentos orgánicos.	Desincentivar el empleo de los agroquímicos en la agricultura y ganadería mediante medidas fiscales y otras. Ampliar los sistemas de certificación orgánica para incluir cultivos y crianzas todavía no incluidos. Promover la enseñanza de las técnicas agroecológicas en el sistema escolar.	Promover los vínculos e intercambios con el movimiento agroecológico internacional. Lograr la colaboración de los medios de comunicación en la diseminación de información sobre los beneficios para los consumidores de los productos orgánicos.

Propuesta de política pública	Corto plazo	Mediano plazo	Estrategias
b) Para ir cerrando la brecha entre los niveles de competitividad entre los sistemas comerciales y alternativos. c) Para estar en mejores condiciones de enfrentar las crisis venideras.	Difundir las técnicas y prácticas agroecológicas entre los agricultores y ganaderos pequeños y familiares.	Promover la investigación y diseminación de las técnicas agroecológicas en el sistema universitario y dentro de los programas del Estado. Promover la exportación de los cultivos orgánicos en los cuales el Perú tiene ventajas comparativas (café, banano, etc.) Promover la conservación de la agro biodiversidad.	
Promover la creación de cadenas de comercialización eficientes y equitativas	Continuar y fortalecer el apoyo a la alianza promovida por la Asociación Peruana de Gastronomía (APEGA) entre los restaurantes más destacados y los pequeños cultivadores de productos autóctonos de alta calidad. Orientar los servicios de crédito para reducir la dependencia de los agricultores y ganaderos pequeños y familiares de los intermediarios usureros.	Fomentar formas asociativas entre los pequeños productores para ampliar y mejorar la calidad de la oferta alimentaria. Desarrollar un programa de apoyo y promoción de mercados locales y regionales con servicios y facilidades de buena calidad. Mejorar los servicios y la competitividad de los sistemas de transporte en las áreas rurales. Mejorar la infraestructura de transporte y comunicación para facilitar el acceso de los pequeños productores al mercado.	Fortalecer las alianzas con los medios de comunicación que promueven los productos y la gastronomía peruana. Levantar la autoestima del agricultor peruano mediante el destacamento de su asociación con la comida y la identidad peruanas.

Propuesta de política pública	Corto plazo	Mediano plazo	Estrategias
Promover y reconocer los servicios ambientales ofrecidos por los agricultores	Promover una investigación comprensiva de los servicios ambientales actuales y potenciales ofrecidos por los agricultores y ganaderos en el Perú. Estrechar la colaboración y coordinación entre MINAM, MINAGRI y ANA en el trabajo de reconocimiento y promoción de los servicios ambientales de los agricultores y ganaderos. Reorganizar y fortalecer el sistema de control de la explotación forestal, especialmente de madera. Limitar el establecimiento de plantaciones en la Amazonía a zonas ya intervenidas para aprovechar la mayor abundancia de agua y minimizar los impactos asociados con el cambio de uso de los suelos).	Crear zonas de conservación de la agro biodiversidad in-situ con el apoyo del Estado y con subvenciones cuando sea necesario. Poner en marcha formas equitativas de proyectos como REDD y otros para mantener la capacidad del agro para adaptarse a las condiciones cambiantes que resulten del cambio climático y otros factores. Aumentar la diversidad de la oferta alimentaria a los mercados regionales, nacional e internacional. Minimizar la deforestación, especialmente en los bosques tropicales.	Generar alianzas entre las organizaciones agrarias y el movimiento ambiental. Promover la participación de los representantes de los agricultores y ganaderos pequeños y familiares en las discusiones y propuestas sobre el cambio climático.
Aprovechar para agro a pequeña escala la moratoria de diez años antes de la introducción de las semillas genéticamente modificadas.	Establecer sistemas de control y monitoreo de los cultivos nativos y exóticos genéticamente modificados real o potencialmente. Promover el reconocimiento y defensa de la biodiversidad en el país.	Emplear este período para promover la investigación y mapeo de los posibles riesgos de la introducción y empleo de las semillas genéticamente modificadas, sobre todo para las especies endémicas al país. Adaptar las plantas exóticas (tal vez genéticamente modificadas) a las condiciones de cultivo en el país.	Trabajar con los medios de comunicación para difundir información confiable sobre los riesgos y posibles ventajas de los cultivos transgénicos. Emplear el principio de precaución en la introducción y diseminación de los transgénicos.

Propuesta de política pública	Corto plazo	Mediano plazo	Estrategias
		Construir un sistema de distribución de semillas que reconoce los derechos de propiedad intelectual de los agricultores nacionales para evitar las distorsiones del sistema actual, dominado por el monopolio de unas pocas empresas transnacionales. Incorporar selectivamente elementos de la biodiversidad al sistema de cultivo y consumo de productos agrarios.	
Promover sinergias entre la minería y la agricultura	Promover/incentivar el abastecimiento de las empresas mineras y de hidrocarburos por los pequeños agricultores vecinos de los proyectos. Promover el empleo de los fondos de la responsabilidad social de las empresas mineras para promover la agricultura y ganadería pequeña y familiar.	Emplear una parte de la renta minera captada por los impuestos para crear un fondo de desarrollo para la agricultura y ganadería pequeña y familiar. Promover entre las empresas mineras el multiuso del agua para la minería, ganadería y agricultura en el diseño de la ingeniería de sus proyectos. Promover la investigación y diseminación de prácticas de remediación ambiental en los procesos de cierre de minas para que las tierras liberadas estén accesibles a los pequeños agricultores y ganaderos.	Promover alianzas entre las empresas mineras y las organizaciones de los agricultores y ganaderos para el uso de la renta generada por la minería, para ampliar la frontera agrícola y fortalecer las actividades ganaderas y agrícolas.



© Epifanio Baca / Grupo Propuesta Ciudadana

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS, DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA Y RENTA EXTRACTIVA

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS, DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA Y RENTA EXTRACTIVA

Epifanio Baca Tupayachi
(Grupo Propuesta Ciudadana)

I. CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA GENERAL

1. El modelo de crecimiento económico y su dependencia de las industrias extractivas

Las políticas del Consenso en Washington implantaron a partir de los años 90 un conjunto de reformas económicas e institucionales: privatización de empresas públicas, desregulación, apertura comercial y promoción de las inversiones privadas extranjeras, etc., las que sentaron las bases del modelo de crecimiento económico que luego de 15 años produjo resultados visibles, pero también muestra importantes falencias. Por un lado, se enfatiza el crecimiento económico sostenido, la disminución significativa de la pobreza y el fuerte crecimiento de las exportaciones centradas en materias primas; por el otro, se cuestiona el aumento de la desigualdad social, la permanencia de una pobreza estructural en el medio rural y la alta dependencia de las materias primas, principalmente minerales, cuyos precios son muy volátiles.

En efecto, en los últimos ocho años, la economía nacional creció a niveles de 8% al año, con excepción del 2009, cuando la tasa de crecimiento cayó a 0.9% producto de la crisis financiera internacional. El 2013 la economía crecerá menos, alrededor del 5%, producto de la disminución en los precios de los minerales[1]. Los sectores más dinámicos de la economía fueron el comercio, la construcción, los servicios y la agroexportación, que también crecieron de manera sostenida en dicho período.

Las inversiones (privadas y públicas) han crecido constantemente, alcanzando niveles sin precedentes en nuestra historia reciente. Han pasado de 18% del PBI el año 2005, a 27% del PBI el año 2012; de este total, las inversiones privadas son el principal componente, creciendo del 15% del PIB en 2005, al 21.7% el año 2012. Las inversiones públicas también se incrementaron del 2.9% al 5.2% del PBI, en el mismo periodo. Estas cifras muestran que son las inversiones privadas y el consumo privado los principales factores que sustentan el crecimiento económico.

El crecimiento de las exportaciones mineras y otros factores (como el narcotráfico y los capitales de corto plazo) llevaron, sin embargo, a un proceso de revaluación del tipo de cambio, que pasó de 3.5 soles por dólar en 2007 hasta 2.5 soles a fines del 2012, situación que ha tenido un efecto negativo sobre la competitividad de

[1] Banco Centra de Reserva del Perú. Reporte de Inflación, setiembre 2012. Síntesis (http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2013/setiembre/reporte-de-inflacion-setiembre-2013-sintesis.pdf).

nuestras exportaciones textiles, agrícolas y otras. Algunos analistas coinciden en señalar que éste es un indicador de que la llamada «enfermedad holandesa» está presente en nuestra economía.

El crecimiento de las inversiones privadas en minería y gas ha sido extraordinario. Así, las inversiones mineras crecieron a tasas bastante altas, pasando de US$ 1,610 millones en 2006 a US$ 8,549 millones el año 2012. Se espera que el 2013 las inversiones mineras bordeen los US$ 9,300 millones[2]. Para los próximos tres-cuatro años hay un paquete de proyectos mineros con alta probabilidad de concretarse que pueden alcanzar los US$ 20,000 millones.

Como es de conocimiento público, el crecimiento acelerado de las inversiones mineras ha venido acompañado de una conflictividad creciente entre las empresas mineras y las comunidades locales. El 50% de los conflictos que registra la Defensoría del Pueblo están vinculados a las actividades extractivas y tienen como principales causas la afectación de los derechos de acceso al agua y la tierra de estas poblaciones. Los impactos ambientales negativos también son otro factor de conflictos, tal como ocurre en los casos del río Corrientes (Loreto), Espinar y Ancash, entre otros. De otra parte, se observa que en algunos territorios, los proyectos mineros son resistidos por la población frente a lo cual, las empresas y el gobierno, pretenden imponerlas con estrategias cada vez más agresivas (Ejm. Conga, Tía María, Río Blanco, Tambo Grande).

El crecimiento económico trajo consigo el aumento sostenido de los ingresos tributarios generando una situación de bonanza fiscal que permitió al Estado obtener, durante varios años, superávits fiscales consecutivos. En este contexto, la deuda pública ha disminuido sustancialmente: los servicios de la deuda interna y externa pa-

Cuadro 1
Inversiones privadas en el sector minero período 2006-2012

Años	Monto (millones dólares)	Variación anual
2006	1,610	--
2007	1,248	-22%
2008	1,708	37%
2009	2,821	65%
2010	4,066	44%
2011	7,200	77%
2012	8,549	19%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MINEM.

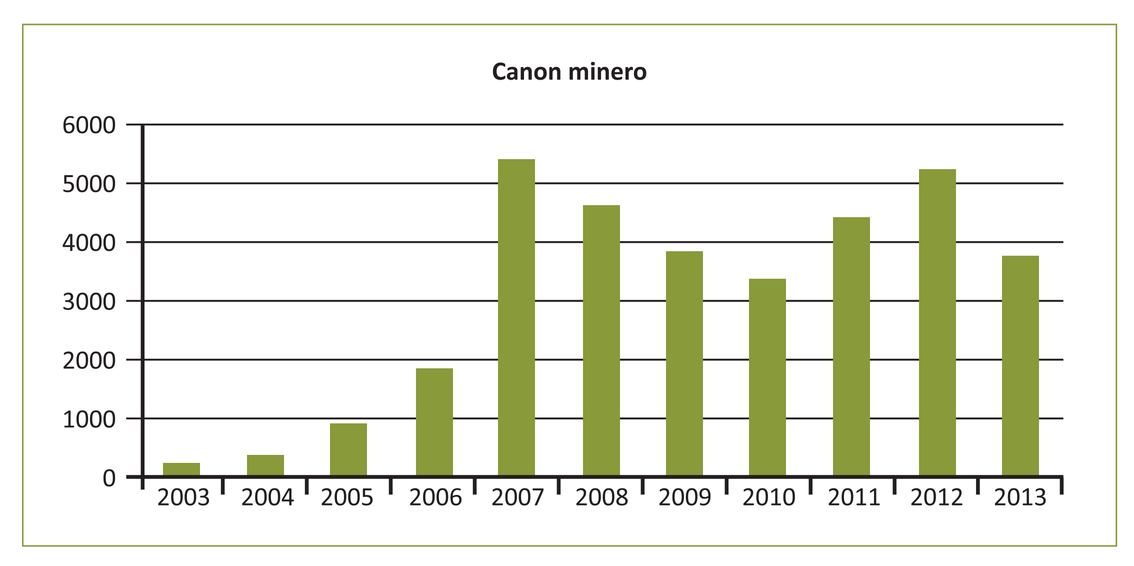
2 Baca, Epifanio: Estado situacional de los proyectos de inversión público, privado y de capital mixto sujetos a las normas del SEIA, en los sectores de minería, energía y defensa. Informe de consultoría para MINEM, Lima, 2013.

saron de 7.6% del PBI en 2005 a 1.9% del PBI en 2011.

Los datos de la SUNAT muestran que los ingresos fiscales (tributos internos) se incrementaron de S/. 24,000 millones en 2004 a S/. 74,475 millones en 2012. De este total la minería pasó de aportar el 7% en 2004, al 25% en 2007, para luego disminuir al 14% en 2012. Ello evidencia el carácter volátil de los pagos tributarios del sector minero, que dependen directamente de los precios de las materias primas. Es interesante resaltar que en los últimos cinco años, el aporte tributario de los sectores no extractivos (comercio, servicios, construcción), aumentó constantemente. Esta tendencia a la disminución del peso relativo del sector minero en los ingresos tributarios, fue señalada por la Jefa de la SUNAT en el evento de Perumín 2013[3].

En el período 2005 y 2013, el presupuesto público prácticamente se ha duplicado, pasando de S/. 52,000 millones a US$ 108,000 millones. Como parte de esta tendencia, y gracias a la Ley del Canon, las regiones donde se producen minerales o hidrocarburos recibieron ingresos crecientes por concepto de canon y regalías para financiar proyectos de inversión; sin embargo, este tipo de ingresos tiene el inconveniente de ser muy inestable, tal como ocurrió en el 2013 cuando las transferencias del canon minero se redujeron drásticamente para varias regiones, como Cusco, Arequipa y Pasco[4]. Así, el año 2007 las transferencias fueron de S/. 5,156 millones y cayeron a S/. 3,198 millones el año 2010, producto de la crisis financiera internacional; luego, de S/. 5,008 millones en 2012, las transferencias cayeron a S/. 3,600 millones en 2013, producto de la baja en los precios del cobre y el oro, principalmente. Esta situación es particularmente complicada para aquellos gobiernos regionales y municipalidades cuyo presupuesto es altamente dependiente de estos recursos.

Grafico 1
Transferencias de canon minero: 2003-2013 (En millones de soles)



3 (http://gestion.pe/economia/sunat-mineria-aun-vital-economia-peruana-idea-no-depender-tanto-ella-2076483.

4 Baca, Epifanio: *La caída del canon minero enciende los ánimos regionales.* Nota de información y Análisis, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, octubre 2013.

El gasto público, en especial las inversiones, crecieron de manera sustancial en estos años de bonanza fiscal. Entre 2004 y 2012 el gasto total en inversiones realizadas, alcanzó los S/. 139,309 millones, de los cuales los gobiernos locales representan el 43%, el gobierno nacional el 37% y los gobiernos regionales el 20%. Respecto al destino de estas inversiones, el 75% fue direccionado a cinco funciones: transportes, salud y saneamiento, educación, infraestructura agraria y electrificación rural. Una característica del gasto de inversión es el excesivo énfasis que ha puesto en la construcción de infraestructura, descuidando proyectos de tipo productivo y de mejora de los servicios de la educación y salud pública.

Si bien, como se dijo antes, la pobreza monetaria disminuyó de 54% en 2005 a 26% en 2012, es también cierto que la pobreza rural se mantiene en niveles elevados y disminuye muy lentamente, mientras la desigualdad en los ingresos es mayor. El crecimiento económico y la disminución de la pobreza avanzaron principalmente en la costa y en algunas regiones del interior del país, mientras que en muchas otras, es un desafío pendiente para el cual las políticas actuales se han mostrado ineficaces.

Finalmente, la firma de los tratados de libre comercio puede tener efectos contrarios a la promoción de procesos de industrialización, por dos razones. En primer lugar, porque dichos tratados contienen serias restricciones a la adopción de políticas públicas sobre contenido local con las empresas mineras. En segundo lugar, la apertura comercial genera una competencia desleal en perjuicio de la producción nacional, como ocurre con las importaciones chinas de textiles que utilizan prácticas de Dumping, y vienen haciendo mucho daño a la industria textil de Gamarra.

2. Criticas al modelo extractivista y las políticas de diversificación económica

Las críticas al modelo económico vienen desde distintas vertientes. M Porter (2010) en el CADE señaló que: «el Perú no tiene una política clara sobre la competitividad», «su crecimiento económico se debe básicamente a las altas cotizaciones de los metales», y que «no puede atraer inversión extranjera en nuevas fábricas y nueva tecnología»[5]. Yendo más al detalle llamó la atención sobre los siguientes aspectos: (i) Perú ha incrementado la inversión en infraestructura (caminos, generación eléctrica, líneas telefónicas, etc), pero los servicios siguen siendo caros; (ii) el sistema educativo produce pocos graduados en áreas técnicas y de ingeniería; el gasto en educación está entre los más bajos de la región; (iii) hay una débil capacidad institucional en las regiones que dificulta el desarrollo de clusters (agrupaciones); (iv) las finanzas públicas siguen dependiendo de los productos básicos; (v) la corrupción es una de las deficiencias más graves que limita su desarrollo.

Pedro Francke sintetizó las principales críticas al modelo económico actual señalando tres temas[6]:

---

5 Diario Gestión del 27-6-2012.

6 Francke, Pedro: *Actividades extractivas, diversificación economía y desarrollo*, en, *Foros de Debate*, Red Participa Perú, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2012.

a) Las industrias extractivas operan como enclaves que tienen pocos eslabonamientos con otros sectores productivos de la economía, generan poco empleo porque son intensivos en capital y generan poca demanda interna.

b) La abundancia de dólares por las exportaciones genera la llamada «enfermedad holandesa» que provoca la sobrevaluación de la moneda local, y por tanto, impacta negativamente en las actividades económicas como la agroindustria, la industria textil, el turismo.

c) En vista que la industria extractiva opera a gran escala y está geográficamente concentrada en pocos yacimientos grandes, tiende a concentrar la riqueza en pocas empresas y los sectores relacionados. Esta situación de mayor concentración de la riqueza está asociada con la concentración del poder político.

El tema de la propiedad (o soberanía) del recurso natural es otro factor que puede limitar las posibilidades de implementación de políticas públicas de diversificación económica. Es decir, en países como el Perú, donde la propiedad del recurso natural extraído –como el Gas Natural– pertenece al sector privado, el Estado se ve seriamente limitado para intervenir en las decisiones acerca del uso este recurso estratégico, considerando los intereses del país[7]; las dificultades para asegurar las reservas de gas para el desarrollo de un polo industrial petroquímico en el sur del país ilustran bien esta situación, porque en ese caso, es el sector privado quien decide dónde va el gas en función a sus intereses. Una experiencia que contrasta con esta realidad es la del Brasil en donde los yacimientos del Proyecto Presal, que son propiedad del Estado, serán utilizados para generar un gran polo de desarrollo de la industria del petróleo y del gas[8].

Desde un enfoque más general, Dani Rodrik[9] llama la atención sobre la importancia de la diversificación económica para el crecimiento económico sostenido de los países. «Lo que un país produce es importante», señala, ya que desde su análisis «la estructura productiva es un factor que influye en su desempeño económico». Esta idea se contrapone al pensamiento neoliberal, para el cual –teniendo asegurada la estabilidad macroeconómica y una estructura regulatoria– la economía de mercado impulsa el crecimiento por si sola, asignando los recursos con eficiencia. Desde su punto de vista, las políticas deben tener como objetivo promover estructuras productivas diversificadas y con valor agregado, contribuyendo a configurar el patrón de especialización productiva.

Según Rodrik, existe evidencia empírica que muestra que el tipo de cambio real competitivo si tiene influencia en la calidad de la canasta de exportaciones y en el crecimiento sostenido de los países en desarrollo[10]. No es lo mismo un gobierno que

7 A pesar del Decreto Supremo que promulgó el gobierno aprista estableciendo que 2 TCF del lote 88 de Camisea abastecerán el Gasoducto del Sur, esta decisión no se concreta mientras las empresas dueñas del recurso no estén de acuerdo.

8 Monge, Carlos: Presentación en taller sobre industrias extractivas y diversificación económica, organizado por la Red Muqui, Lima, 2013.

9 Rodrik, Danny: *Políticas de diversificación económica*, en, *Revista de la CEPAL No. 87*, Santiago de Chile, diciembre 2005.

10 Rodrik, Danny: ob.cit. pg. 17.

piensa que esta variable si influye en el desarrollo productivo que otro que la considera como una simple variable de equilibrio que debe dejarse al libre mercado.

II. ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS PARA LA DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA

1. Estrategias y políticas para la diversificación económica

Existen varias estrategias para promover la diversificación económica, las que están ligadas al enfoque que adoptan los autores. Pedro Francke identifica algunas estrategias u opciones, entre ellas:

a) Desde las industrias extractivas: compras locales y valor agregado a las materias primas

Esta estrategia supone promover los llamados «eslabonamientos» hacia atrás y hacia delante, a partir de las mismas industrias extractivas. Los eslabonamientos hacia atrás se refieren a las compras de insumos, bienes de capital y servicios que las industrias extractivas realizan a las empresas nacionales. Los eslabonamientos hacia adelante son las industrias que se instalan para transformar las materias primas y producen bienes industriales de mayor elaboración.

Las compras locales de bienes ya producidos en el país y de similar calidad, pueden ser promovida por las empresas o mediante acuerdos con el gobierno. Nuevos productos debieran ser añadidos en el mercado nacional, en la medida en que puedan ser competitivos. Sin embargo, dado el carácter globalizado de las industrias extractivas en el tiempo y sus tecnologías de muy alto costo, ha resultado difícil lograr un asentamiento nacional de aquellas industrias tecnológicamente importantes[11]. La promoción de los eslabonamientos hacia adelante es por lo visto más difícil de llevar adelante.

b) Diversificación hacia otros sectores

Una estrategia sería aprovechar nuestra biodiversidad con actividades que van desde el turismo hasta las oportunidades de productos medicinales y de cuidado personal, con productos diversificados y personalizados, utilizando la nueva revolución tecnológica de las TICs.

c) Ciencia y tecnologia

El desarrollo de la ciencia y tecnología, y en especial las políticas de Investigación y Desarrollo, deben ser tomados como parte indispensable de las políticas de diversificación productiva. La escasa inversión en ciencia y tecnología en nuestro país, es una de las causas de la baja productividad y los bajos ingresos. Las inversiones en ciencia y tecnología contribuyen a mejorar las ventajas competitivas de las actividades existentes y también crean las condiciones para que nuevas actividades económicas se establezcan en el país[12].

d) Infraestructura y capital humano

La infraestructura económica y la educación son consideradas como condiciones generales que promueven el crecimiento

---

11 Francke, Pedro: ob.cit. pg.26.

12 Un tratamiento detallado de la situación de la ciencia y tecnología en el Perú y América Latina se encuentra en F Sagasti (2011), *Ciencia, tecnología, innovación: políticas para América Latina.*

económico y la competitividad. En el Perú adquieren particular importancia por las brechas existentes y son reconocidas como factores a priorizar. Existe evidencia empírica sobre el efecto positivo de la inversión pública en infraestructura en el crecimiento económico y en especial para dinamizar las economías regionales ubicadas en la sierra y selva del país; usualmente la inversión privada (servicios, turismo, manufactura) suele seguir a la inversión en infraestructura, cuando ésta contribuye a ampliar el mercado[13].

En relación a la educación, se reconoce que una de las características típicas de un crecimiento impulsado por el sector extractivo es la limitada demanda de educación de calidad por parte del sector privado[14]. En ese sentido, el escaso desarrollo de la industria manufacturera en el país, es uno de los factores que explicaría la heterogeneidad y bajo nivel de educación de la fuerza laboral, en especial en las regiones del interior.

Otra dimensión de las estrategias, es la combinación de la diversificación hacia «lo fácil y cerca» (industrias parecidas o vinculadas a otras ya existentes y en las cuales se puede entrar con menos esfuerzo y riesgo) y hacia «lo difícil» (industrias lejanas, poco vinculadas, pero con potencial posterior de promover la diversificación). En el Perú, se puede pensar, por ejemplo, que la diversificación hacia «lo fácil y cerca» viene funcionando con éxito en la agroexportación, con nuevos productos como los orgánicos y Premium de antiguas exportaciones, como café y cacao, apoyadas con leyes sectoriales muy favorables (menor contribución de seguridad social y exoneraciones tributarias). Al mismo tiempo se plantea la alternativa «hacia lo lejos», con proyectos como el citado polo industrial petroquímico del sur en base al gas de Camisea.

Desde el Ministerio de Economía y Finanzas se aborda el tema dando más peso a la estrategia de diversificación «desde las industrias extractivas», citando las experiencias de Canadá, Australia, Noruega y Nueva Zelanda, como países donde la participación de los productos ligados a recursos naturales en las exportaciones totales de bienes y servicios, asciende en promedio a 73%, y a la vez son casos donde el aprovechamiento adecuado de estos recursos, ha impulsado con éxito el desarrollo económico[15]. Se plantea por tanto que siendo el Perú una economía rica en recursos naturales, tiene el reto y la oportunidad de aprovecharlos como una palanca de desarrollo sostenible y, al mismo tiempo, diversificar su economía.

Citando al Banco Mundial, el MEF describe el círculo virtuoso de la explotación de los recursos naturales, según el cual, primero se debe lograr una forma sostenible de explotación de dichos recursos y, luego, se debe mostrar resultados para producir un reconocimiento ciudadano acerca de las bondades de este tipo de explotación para mejorar las condiciones de vida

13 Ghezzi, Piero y Gallardo, José: *Qué se pude hacer con el Perú. Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo;* Fondo Editorial de la PUCP-Universidad del Pacífico, Lima, 2013; pp. 209. Ver también, Webb, Richard: *Conexión y Despegue Rural,* USMP, Lima, 2013, que aporta elementos en ese mismo sentido.

14 Ghezzi, P. y Gallardo J.: ob.cit. pg. 180.

15 MEF: *Marco Macroeconómico Multianual 2014-2016,* Lima, mayo de 2012; pp.49.

de las personas. Adicionalmente, los países exitosos comparten las características siguientes (i) una política macroeconómica prudente que ayude a evitar una apreciación excesiva de la moneda local y un sistema tributario, estable y competitivo, que asegure una adecuada recaudación de ingresos fiscales por la explotación de los recursos naturales; (ii) asignación eficiente (y equitativa) del gasto público financiado con los ingresos provenientes de los recursos naturales; (iii) esfuerzos de diversificación productiva hacia otros sectores, más allá de los recursos naturales, y la inversión en investigación y desarrollo, enfocada en la generación de mayor valor agregado alrededor de las actividades relacionadas a la explotación de los RR.NN.

El MEF considera que no existe una disyuntiva entre el mantenimiento de sectores que explotan recursos naturales y la diversificación productiva. Por el contrario, estos sectores pueden crear interrelaciones importantes con el resto de la economía, incentivando el desarrollo de sectores de mayor valor agregado. Como un indicador señalan que un empleo en minería genera otros cuatro empleos indirectamente. Citando la evidencia internacional afirman que no hay una receta para lograr la diversificación productiva. Sin embargo, en los países que tuvieron éxito, los esfuerzos de diversificación productiva hacia otros sectores involucran (i) mejorar la infraestructura y tener mecanismos para la asignación eficiente de los recursos de inversión a través de sectores económicos; (ii) garantizar un ambiente de negocios competitivo, con incentivos para invertir en sectores de mayor valor agregado; (iii) priorización de las actividades de innovación; (iv) mejorar el capital humano.

En el Perú, la evidencia sobre el desarrollo y/o aprovechamiento de las capacidades para la diversificación productiva en la última década, estaría reflejada, según esta fuente, en los sectores agroindustrial, metalmecánico, textil y químico. Se sostiene que la optimización del uso de capacidades, como el manejo logístico, la tecnificación del sector agrícola, el control de la cadena de frío y mayores redes aéreas, habrían permitido el auge de la agroexportación. Asimismo, señalan que el dinamismo del sector minero posibilitó la expansión del sector metalmecánico. Por su parte, la flexibilidad de las empresas en el sector textil, le habría permitido ajustarse a los diferentes pedidos del mercado internacional, exportando 134 nuevos productos entre el 2000-2012. En el mismo periodo, en el sector químico las exportaciones de productos de cuidado personal, aceites esenciales y perfumería habrían crecido más de 5 veces[16].

Otro sector con potencial de crecimiento es el turismo que, de acuerdo con la Organización Mundial de Turismo, el Perú recibe aún menos turistas que Chile o Argentina. El Perú con 30 millones de habitantes solo recibe 2,5 millones de turistas, un ratio turistas a población de 8,3%, mientras que Chile con 17 millones de habitantes recibe 3 millones de turistas, un ratio de 17,6%

2. Diversificación y descentralización económica

En el Perú la diversificación económica debería ser el centro de una estrategia de desarrollo económico descentralizado, promovido por el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales en alianza con el

[16] MEF: ob.cit.

sector privado. Creemos en algunas grandes orientaciones en esa perspectiva:

- La importancia de contar con polos urbanos en el norte y sur del país como ofertantes de servicios y como demanda, que hagan contrapeso a la hegemonía de Lima.
- Inversión en infraestructura económica (vial, portuaria, ferroviaria, telecomunicaciones, etc) y la inversión en educación tienen importancia estratégica.
- Aprovechar la diversidad agroecológica, geográfica, cultural e histórica. Productos que valoricen estas cualidades. Producir muchos productos diferenciados de alto valor y poco peso.

Un plan de industrialización, con diversificación económica debería aprovechar las dinámicas económicas en curso, gracias al esfuerzo de emprendedores nacionales en diferentes sectores productivos. Estas iniciativas están vinculadas a los mercados externos y al mercado nacional y son procesos que deberían potenciarse.

El sector público es un socio necesario pero no es el protagonista, tiene el rol de promotor de los procesos en curso, facilitando los factores que contribuyen a mejorar la competitividad bajo condiciones equitativas en los mercados. En esta línea es necesaria la identificación de las iniciativas de diversificación en curso y la construcción de pactos regionales por el desarrollo sostenible de los territorios. ¿Cuántas regiones cuentan con planes de competitividad formulados en alianza con el sector privado?

III. PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

Propuesta de política pública	Corto plazo	Mediano plazo	Estrategia
Diversificación económica y renta extractiva a) Políticas de eslabonamiento de la actividad minera con las economías locales/ regionales. b) Promoción de actividades económicas de transformación basada en recursos renovables. c) Infraestructura económica y capital humano.	Promover programas de desarrollo de proveedores locales consensuados por empresas mineras y gobiernos regionales, capitalizando las experiencias acumuladas. Planes de competitividad regional consensuados con el sector privado, incluyendo a las PYMES. Definir planes de infraestructura económica (vial, portuaria, telecomunicaciones, electrificación) en función a las prioridades regionales, utilizando esquemas de Asociaciones Público-Privadas.	Tipo de cambio real competitivo que incentive la producción transable no vinculada a recursos naturales. Promover un ambiente de negocios competitivo con incentivos para invertir en sectores de mayor valor agregado. Definir programas de ciencia y tecnología para la innovación productiva co-financiados con fondos del canon de universidades.	Diversificación económica regional promovida a partir la actividad minera. Diversificación económica basada en industrias que utilizan recursos renovables (biodiversidad, agro, turismo, gastronomía). Utilización de la renta extractiva para co-financiar la diversificación productiva.

Propuesta de política pública	Corto plazo	Mediano plazo	Estrategia
d) Ciencia y tecnología para promover actividades económicas innovadoras. e) Política de promoción de la pequeña producción agropecuaria que valorice la agrobiodiversidad.	Definir agenda de inversión en ciencia y tecnología vinculada a los Planes de Competitividad Regional a ser co-financiada con recursos del canon de universidades públicas y aliados. Promover políticas de especialización productiva en función a territorios macroregionales. Ello debería contener el Plan de Industrialización anunciado por el gobierno. Implementación de la Ley de promoción de la producción orgánica	Incremento sustancial del presupuesto vinculado a políticas y resultados de mejora de la educación pública descentralizada. Mejorar la eficiencia y calidad del gasto público de inversión en infraestructura económica y en la provisión de servicios públicos. Implementación de políticas regionales de promoción de la producción orgánica orientada al mercado nacional y externo.	Diversificación productiva liderada por el sector privado (medianas y pequeñas), en alianza con el Estado y basada en incentivos orientados al mercado.



PROPUESTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN AMBIENTAL

PROPUESTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN AMBIENTAL

Luis Antonio Bolaños De La Cruz
(Consultor)
y Jazmín Gonzales Tovar
(Consultora)

I. LA EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA AGENDA SOCIAL Y POLÍTICA

La educación ambiental entra en la agenda social y política en el presente siglo. El 30 de diciembre del 2012 se aprobó por Decreto Supremo la **Política Nacional de Educación Ambiental** propuesta por el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Educación. Se trata de una política bastante completa y además, de cumplimiento obligatorio en los centros educativos del país y en los espacios no formales de educación. Sin embargo, se trata de una política reciente, poco conocida y de cumplimiento parcial.

1. El Perú y la agenda internacional de educación ambiental

Ya existía desde mediados del siglo XX un marco internacional que había planteado con claridad el tema de educación ambiental. La educación ambiental empezó a cobrar fuerza en los distintos países a fines de los años 60 y principios de la década de los 70', como parte de las corrientes de cambio y pensamiento alternativo de esos años. Estocolmo fue el momento inicial en el cual muchos sectores empezaron a ser conscientes de la importancia de la dimensión ambiental en la educación.

Sin embargo, el tema de educación ambiental, como agenda, llegó al Perú bastante tarde. La Educación Ambiental (EA) en el Perú había sido por mucho tiempo resultado de iniciativas de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales (ONGs) o la cooperación internacional. Su concepto y aplicación se limitaba al sistema educativo formal, lo que impedía tener un enfoque integral. Las propuestas nacionales se basaban en la de los organismos internacionales (tales como ALPRO, AID, BID, BM, FMI, CEPAL, OEA, entre otros) y por lo tanto, no reflejaban necesariamente las necesidades e intereses de todos los grupos y sectores sociales.

Podemos considerar que en el caso peruano, la creación de la Red de Educación Ambiental (REA) y el Convenio Marco significaron un importante salto hacia adelante. Pero más allá de algunas experiencias esporádicas, tanto en foros mundiales como en documentos y actividades, la EA no alcanzó a cuajar como alternativa.

2. El contexto social de la educación ambiental

La puesta en agenda de la educación ambiental en nuestro país en el presente siglo corre paralela al contexto social ambiental. Las actuales altas tasas de crecimiento económico conviven con grandes brechas socioeconómicas, situaciones graves de desigualdad étnico-cultural y conflictos ambientales irresueltos. Los principales

cambios que enmarcan la gestión pública de la educación ambiental en el Perú de hoy son la creación del Ministerio del Ambiente (Decreto Legislativo N° 1013), el proceso de descentralización (Ley de Bases de la Descentralización - Ley 27783), el renovado enfoque de planificación basado en presupuesto por resultados y el fortalecimiento de la participación ciudadana y la consulta previa a pueblos indígenas[1]. Estos procesos se dan en el contexto del debate nacional sobre los retos que plantea el desarrollo de una nueva minería, compatible con el desarrollo sostenible.

La problemática ambiental adiciona una nueva complejidad al objetivo de la tarea educacional. Durante muchas décadas, las políticas educativas se plantearon vinculadas al cierre de brechas sociales, de modo que los estudiantes de estratos de menores ingresos y con situaciones de discriminación tengan las mismas oportunidades. Esta situación permanece, pero desde fines del siglo pasado, comienza a evidenciarse, además, la existencia de estudiantes que resultan afectados en sus oportunidades y logros educativos por razones derivadas de la contaminación ambiental. El caso emblemático es el de La Oroya con 1,300 casos de niños con plomo en la sangre que sobrepasan los niveles límite regulados por la OMS[2].

En el presente siglo se constata que existe un cruce profundo entre inequidad educativa y crisis ambiental que coloca hoy como medular el reclamo de justicia socio-ambiental. Debemos asumir que los estudiantes pobres son muchas veces los que sufren mayores impactos ambientales negativos, resultando imprescindible empezar a hablar de brechas ambientales en educación[3]. Simultáneamente, la agenda educativa incorpora la educación ciudadana como contenido fundamental al lado de las matemáticas y la comunicación. En consonancia con ello, la política de educación ambiental se plantea como objetivo formar en cultura y conciencia ambiental, dando lugar a una ciudadanía ambientalmente responsable y comprometida con el desarrollo sostenible.

3. Principales puntos de la agenda de educación ambiental

A pesar de contar con avances importantes como la Política Nacional de Educación Ambiental, el desarrollo de la educación ambiental en el marco de la gestión pública actual presenta aún muchos desafíos para poder consolidarse e implementarse efectivamente, así como para contribuir a un proceso de transformación social y ambiental en el marco de una nueva minería en el Perú. La agenda de educación ambiental actual comprende varios aspectos, los que están relacionados a cuatro dimensiones centrales: (i) la institucionalidad necesaria para la educación ambiental; (ii) la necesaria contextualización de los procesos educativos en educación ambiental; (iii) los retos de contenido y enfoque; (iv) las condiciones de aprendizaje y el tema ambiental.

---

1 También es necesario tomar en cuenta el proyecto de nueva Ley Universitaria.

2 Caso que ha sido objeto de denuncias en cortes de Estados Unidos. En la Corte de San Luis, Misuri hay una demanda de los abogados de 35 niños de La Oroya, luego que dicha Corte falló a favor de pagar 22 millones de dólares a cada uno de 16 niños contaminados por Rennet, consorcio al que pertenece Doe Run.

3 Donde hay minería existe 80% de pobreza (Puno), 54% de desnutrición infantil y 71% de anemia (Huancavelica). Ver INEI e Infobarómetro 2012.

3.1. La institucionalidad necesaria para la educación ambiental

Siendo interesantes los lineamientos de política, pueden quedar huérfanos de instrumentos y condiciones de implementación. A este nivel, consideramos tres aspectos:

a) **Su concreción e implementación, aún pendientes**. La normatividad es reciente y aún se desconoce entre los funcionarios y autoridades encargados de implementarla. Requiere ser incorporada en los distintos instrumentos e instancias de política. Está esbozada en términos de lineamientos y objetivos, y aún falta precisar medidas y responsabilidades a nivel nacional y regional, elaborar indicadores de cumplimiento alineados con el Proyecto Educativo Nacional e incorporarlos en el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Calidad Educativa. Todo ello exige la definición de competencias y responsabilidades a nivel nacional, regional y local. La educación ambiental está en este sentido relacionada al proceso de descentralización en curso y desafiada por sus mismos retos y limitaciones.

b) **Su institucionalidad abarcativa y flexible dentro del sistema educativo**. La educación ambiental no debe reducirse al ámbito de la educación formal. El Estado peruano considera dos tipos de educación de acuerdo a la institución que la brinda: (i) **Educación formal:** Es aquella llevada a cabo de manera orgánica por instituciones educativas, tales como escuelas, colegios, CETPRO, escuelas superiores, institutos tecnológicos y pedagógicos, institutos armados, universidades, etc; (ii) **Educación comunitaria o no formal:** desarrollada por instituciones no educativas de manera orgánica (ministerios, gobiernos regionales, municipalidades, empresas, ONG, partidos políticos, iglesias, gremios empresariales, sindicatos, etc.) u espontánea (hogar, medios de comunicación, cine, teatro, espectáculos masivos, medios de transporte, centros comerciales, parques y plazas, etc.).

Esta clasificación es la base para la institucionalidad de la educación ambiental en el Perú. Los órganos rectores de la educación ambiental en el Perú son el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Ministerio de Educación (MED). El MINAM determina las políticas, planes, estrategias, programas y prioridades ambientales para toda la gestión pública; el MED define las políticas, estrategias, programas y prioridades educativas para la educación básica, la técnico-productiva, la educación superior no universitaria (educación formal), así como para la educación comunitaria o no formal. La Asamblea Nacional de Rectores (ANR) lo hace respecto de la educación superior universitaria (educación formal)[4]. Siendo la educación ambiental transectorial y descentralizada, estas entidades coordinan y articulan acciones con todos los sectores y niveles de gobierno.

Es necesario empezar a compaginar la educación ambiental formal y la no formal. Debido a que al inicio la EA fue impulsada por instituciones de la sociedad civil, se produjo luego un deslinde con la educación formal. Por un lado, las organizaciones comunales e

4 Tomar en cuenta en este punto a la reciente Ley Universitaria.

instituciones diversas trabajan la EA en la comunidad y sociedad, mientras que por otro, los organismos estatales han venido poniendo más énfasis en la gestión de la educación ambiental que se desarrolla dentro del salón de clases. Pero la EA no debe centrarse únicamente en el espacio educativo tradicional expresado en su currículo, ni tampoco ocurrir aisladamente en la comunidad, sino que por el contrario debe tenderse un puente entre el salón de clases y los espacios de la sociedad y la naturaleza. Una educación donde la comunicación solamente fluye desde el educador a los educandos, vuelve pasivos a estos últimos, y la enseñanza a puertas cerradas los aísla de la realidad. Por lo tanto, es necesario transitar del «Aula-Jaula» al «Aula-Mundo» y así trascender hacia la colectividad. La educación ambiental, entonces, puede y debe darse en diversos ámbitos: en las instituciones educativas, los hogares, los centros laborales, el barrio, la ciudad, los medios de comunicación, etc.

c) **Estrategia intersectorial.** Debido a que la EA en Perú recién empezó a tener mayor atención por parte del sector público hace pocos años, existe una brecha en la educación ambiental. Esta brecha se materializa en los distintos problemas ambientales y socioambientales que enfrenta el país, de los cuales uno de los más significativos y evidentes es el relacionado a las actividades extractivas. El fracaso escolar no es solo un problema educativo, se explica por razones políticas, porque está en cuestión el modelo de «civilización» donde se alojan sin orden ni concierto, la minería, la escuela y el mercado.

3.2. La necesaria contextualización de los procesos educativos en educación ambiental

La educación ambiental está desafiada permanentemente por el contexto social y, como acción reflexiva, debe responder a este contexto.

a) **El reto de una nueva minería**. Hoy en día es previsible avizorar una escuela en tiempos de conflicto ambiental y de debate sobre estrategias de nueva minería en el Perú. En las últimas décadas la EA en el Perú –y se podría decir en el mundo– empieza a desarrollarse más ligada al deterioro ambiental detectado que como acción preventiva. En ese

La red Muqui y la educación ambiental

Muqui considera que la educación ambiental debe ser un eje transversal en la puesta en marcha de las ocho políticas que ha propuesto para una nueva minería en el Perú:
(i) afirmación de la autoridad ambiental y reforma de la institucionalidad: EIA-SENACE, pasivos ambientales y OEFA;
(ii) políticas públicas para la pequeña minería, minería artesanal y minería ilegal;
(iii) conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (agua, tierra, bosques); ordenamiento territorial y concesiones mineras;
(iv) descentralización y participación de los gobiernos regionales y locales en las decisiones ambientales y mineras;
(v) protección de los derechos humanos y transformación de los conflictos socio ambientales;
(vi) consulta previa y participación ciudadana;
(vii) diversificación económica-productiva en las regiones mineras, inversión sostenible y renta minera (recaudación, distribución y uso de la renta minera);
(viii) fortalecimiento de la pequeña agricultura y ganadería en zonas mineras.

sentido, la EA debe evolucionar para responder al contexto y situación actuales que enfrenta la sociedad: no puede ser estática sino que debe ser más bien dinámica. Deben plantearse propuestas de reorganización política y de funcionamiento económico adecuadas para que sean asumidas por la educación ambiental y difundidas por el sistema educativo y los organismos de la sociedad civil.

b) **Interculturalidad y educación ambiental.** La Ley de Consulta Previa coloca en el tapete el valor de la cultura y la identidad de los pueblos originarios lo que recuerda la necesidad de encarar una política agresiva de Educación bilingüe intercultural y vincularla con las iniciativas de educación ambiental. En tiempos donde la inclusión social es un objetivo planteado, las poblaciones indígenas están al centro social, requieren políticas que salden deudas de justicia impostergable, y entre ellas, que se reconozca su identidad. Somos un país multiétnico y pluricultural que históricamente ha desconocido los derechos de las comunidades campesinas y nativas. La educación debe ser parte del esfuerzo de resiliencia en pro de su inclusión plena y del respeto su derecho a la participación. La Ley de Consulta Previa tiene como finalidad central considerar la validez de la opinión de los pueblos consultados acerca de lo que es más conveniente para la calidad de vida de sus poblaciones, lo que supone que la Educación se plantee como desarrollo de pensamiento crítico y ético, capaz de articular las aspiraciones de progreso con los postulados de equidad, respeto a la vida y el entorno ambiental.

c) **Vínculo entre educación ambiental, ciencia y tecnología**. Los avances tecnológicos de las últimas décadas son innegables y hoy en día no podemos prescindir de ellos, pero es obligación nuestra controlar la tecnología y ponerla al servicio del desarrollo sostenible y del bienestar común.

d) **Educación ambiental y diversidad**. Es necesario impulsar con más fuerza la educación ambiental desde la diversidad que caracteriza a nuestro país, alineándola con los avances de la ciencia. Durante un largo período ha existido una tendencia a homogenizar y agotar la diversidad. La enorme diversidad étnico-cultural, y la megadiversidad biológica no fueron consideradas desde el principio por el Estado para observar, comparar y recrear iniciativas para la heterogeneidad. No obstante, desde la práctica de la educación ambiental, la sociedad ha ido adecuando una nueva cosmovisión sustentada tanto en los aportes científicos como en los saberes y conocimientos ancestrales. Ejemplo de ello ha sido el «I Congreso Peruano de Educación Ambiental» donde organismos del Estado demostraron haber renovado su percepción de la relación humanidad-sociedad-entorno de los pueblos originarios.

Por último, y debido a todo lo anterior, es absolutamente fundamental diversificar los métodos de aprendizaje para pasar de la pura recepción en el aula de contenidos homogéneos divididos por disciplinas, a una educación más bien dirigida a la generación tanto de contenidos como de valores y actitudes (enfoque por competencias), que promueva procesos de aprendizajes, tanto en el aula como en el entorno social y natural, se base en el intercambio entre el educador y los educandos, y que permita la puesta en valor y el buen uso de los saberes tradicionales y de los avances de la ciencia.

3.3. Los retos de contenido y enfoque

Hay un punto de partida interesante desde los enfoques de la Política de Educación Ambiental. Estos requieren ser asumidos plenamente y para ello se requiere un proceso de reflexión y difusión cultural.

a) **La plena asunción de su enfoque**. La nueva política de educación ambiental plantea no sólo la prevención de riesgos y la asunción de hábitos de vida saludables, sino que incorpora de manera nodal, la constitución de personas conocedoras de lo que sucede con el contexto ambiental internacional, nacional y local. No sólo busca que los estudiantes se informen y conozcan el tema ambiental y sus retos, sino que intervengan activamente en los procesos históricos y sociales que los involucran y que se comprometan con en el ejercicio de sus deberes y derechos ambientales. Se propone formar personas capaces de actuar en defensa de los recursos naturales del país, de proteger la vida en todas sus manifestaciones y de proyectar un mejor planeta para las futuras generaciones.

   Los ciudadanos y ciudadanas deberían querer y saber relacionarse adecuadamente con su entorno natural y creado. Eso significa ser saludables, gestionar los riesgos de desastres, ecoeficientes, así como también plantearse objetivos e ideales, ser autónomos y asertivos y practicar valores éticos en pro del bienestar de la colectividad. Todo ello es justamente el objetivo de la educación ambiental (EA).

b) **Renovar procesos**. De hecho, si miramos el diseño curricular la renovación la encontramos fraseada de muchas maneras en el área de Ciencia y Ambiente: desarrollar la conciencia ambiental, que motive el respeto, cuidado y conservación del entorno natural como garantía, para el futuro de la vida, y en diversos ítems: el agua, recurso fundamental para la vida; la conservación de los ecosistemas, la explotación racional de los recursos naturales, etc. Sobre ello, la decisión de incorporar las áreas de ciudadanía y ciencia y ambiente a la evaluación de aprendizajes, constituye un buen augurio. Ello debe penetrar el currículo, las prácticas pedagógicas, y los aprendizajes de los estudiantes de manera transversal e interactiva, considerando foros estudiantiles de debate sobre temas ambientales.

La educación ambiental debe dejar de ser vista como principalmente cognitiva, y darle la importancia que merece a su lado práctico, empírico y actitudinal, es decir, a su dimensión política y de transformación. La educación ambiental debe enfrentar y asumir estos temas. No temamos ponerlos sobre la mesa con todas sus aristas, hagamos posible que estudiantes y ciudadanos se informen, deliberen y discutan. Para que los estudiantes desarrollen competencias ciudadanas deben deliberar sobre asuntos públicos. Ahora no basta «aprender a ser» (Delors), porque «¿quiénes somos? es inseparable de ¿dónde estamos?» (E.Morín). Tampoco es suficiente formar ciudadanos que construyan democracia, sino también ciudadanos que construyan un hábitat armonioso y equilibrado.

En general se observa una mirada más atenta sobre la participación ciudadana, tendencia en Perú como a nivel mundial. Tanto la organización local (municipalidad u otros), como los vecinos y las organizaciones de la sociedad civil, deben estar comprometidos en la defensa del ambiente, sea por medio de frentes o similares. Las diferentes ins-

tancias deben articular iniciativas en el marco de los problemas ambientales que enfrentamos conjuntamente como sociedad. En ese sentido, enfrentar los problemas desencadenados por la exploración o explotación de recursos minerales en el área local, implica llegar a acuerdos mínimos de gobernabilidad o por lo menos encontrar métodos que permitan ese consenso. Este punto se relaciona a la participación local ciudadana, la que consiste en organizar a la gente por manzanas y por sectores, en el marco de planes de defensa ambiental para cada zona, que apunten a los problemas e intereses prioritarios de la misma. Así, las ciudades y pueblos –a través de iniciativas como Ciudades para la Vida, Ciudades Saludables, Ciudades para la Gente y Ciudades Educadoras– deben convertirse en centros de poder y en espacios de intercambio material, social, cultural y modelos de producción, convivencia y consumo sostenibles.

Esto supone romper con la tendencia a dividir contenidos en disciplinas y subdisciplinas, fortaleciendo la visión holística en la EA. La educación ambiental se conceptualiza y gestiona como «transversal», pues está presente en todos los niveles, etapas y modalidades educativas y abarca todos los ámbitos, procesos, instituciones y grupos de la sociedad: estudiantes, sociedad civil, empresas, gobierno, etc.

3.4. Las condiciones de aprendizaje y la cuestión ambiental

a) **Condiciones ambientales de aprendizaje**. Es necesario plantearse que de la misma manera que debemos garantizar a los estudiantes buenos maestros, materiales suficientes e infraestructura adecuada, es también imprescindible garantizar que estudien en condiciones de seguridad ambiental. Ello debe ser parte de los objetivos educativos y de las prioridades de política.

b) **Diagnóstico por cuencas**. En el Perú aún no se tiene un diagnóstico sobre las condiciones ambientales en las que estudian los niños y funcionan las escuelas. Esto plantea el reto de concebir y planificar la acción educativa por cuencas y micro cuencas, asumiendo un enfoque educativo vinculado al desarrollo local, que comience por comprender y diagnosticar la realidad educativa con este enfoque territorial.

II. LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN AMBIENTAL

El Perú cuenta con un amplio marco normativo que regula las acciones relacionadas a la educación ambiental. Este marco normativo incluye tanto leyes, políticas y planes estratégicos –de mediano y largo plazo– que sientan las bases de la educación ambiental en el Perú, como también normas más específicas que indican cómo se deben operacionalizar los primeros. Este marco nomativo está dado por la Constitución, el Acuerdo Nacional, La Ley General de Educación, el Proyecto Educativo Nacional al 2021 y el Plan Bicentenario.

1. Lineamientos y objetivos de política

En este marco se sitúa *La Política Nacional de Educación Ambiental,* aprobada en diciembre del año 2012 mediante el DS 017-2012-ED, luego de 10 años de esfuerzos desarrollados entre instituciones del Estado y la sociedad civil. El primer impulso para su elaboración se dio el 19 de diciembre del año 2002, fecha en que se firmó el Convenio Marco de Educación Ambiental entre el Ministerio de Educación, el

Consejo Nacional del Ambiente-CONAM (hoy MINAM), DEVIDA e INRENA y al que se adhirieron diversas instituciones públicas y privadas, constituyendo después la Red Nacional de Educación Ambiental-REA que hoy cuenta con 92 miembros. Uno de los objetivos centrales del convenio fue promover la elaboración de una Política Nacional de Educación Ambiental.

La Política Nacional de Educación Ambiental constituye uno de los instrumentos de gestión ambiental más importantes de los últimos años. Responde a compromisos y demandas de nivel local, regional y nacional y contribuye significativamente al fortalecimiento de la educación, cultura, comunicación y ciudadanía ambiental en el Perú.

El objetivo general de la educación ambiental que plantea la Política es *desarrollar la educación y la cultura ambiental orientadas a la formación de una ciudadanía ambientalmente responsable y una sociedad peruana sostenible, competitiva, inclusiva y con identidad*. Esto significa proponerse formar ciudadanos ambientalmente responsables. Esto significa, de acuerdo a lo normado personas capaces de respetar y proteger toda forma de vida (principio de equidad biosférica), de asumir los impactos ambientales de su actividad (principio de responsabilidad), de valorar los saberes ancestrales que expresan armonía entre el ser humano y la naturaleza (principio de interculturalidad), de respetar los estilos de vida de otros grupos y culturas (principio de coexistencia), de trabajar por el bienestar humano presente y futuro respetando la tierra que heredamos y la que dejamos a las futuras generaciones (principio de solidaridad intergeneracional).

Los programas de estudio deben desarrollar tres competencias claves: (i) saber Vivir de modo *SALUDABLE:* (ii) saber Vivir de manera *SEGURA* (previniendo el riesgo ambiental); (iii) saber Vivir de modo *ECO-EFICIENTE* (sin afectar el medio ambiente). Se trata de desarrollar competencias en investigación y emprendimiento con miras a vivir de modo sostenible. Los ciudadanos con conciencia ambiental deben convivir en interculturalidad con el entorno natural, deliberar y tomar posición sobre asuntos públicos ambientales, participar en decisiones de gestión ambiental y vigilar el cumplimiento de las responsabilidades ambientales del Estado y el sector privado.

La Política de Educación Ambiental tiene 28 lineamientos que buscan que esté en todos los proyectos educativos, currículos y materiales. Estos lineamientos establecen que la educación ambiental no solo se desarrolla en las aulas sino que se promueva en la acción ciudadana a través de la constitución de comités ambientales, redes de educación ambiental y proyectos educativos ambientales. Los lineamientos especifican que la educación ambiental debe fomentar el diálogo y la interculturalidad sobre el uso del territorio, los recursos naturales, la diversidad biológica, y recuperar los saberes ancestrales y buenas prácticas ambientales. Precisan además que la educación ambiental debe incursionar en la educación técnico-productiva y en la formación profesional, para que no existan profesionales ignorantes o indiferentes al daño ambiental.

Asimismo, los lineamientos establecen que la educación ambiental no sólo compete al MED sino que tiene carácter transectorial. Norman que se promueva la investigación e innovación en cultura, educación y ciudadanía ambiental y estipulan que se incorpore en las políticas públicas, es decir que no deberían aprobarse programas y proyectos que no tengan enfoque de educación ambiental.

Los objetivos específicos que plantea la Política de Educación Ambiental son los siguientes: (i) asegurar el *enfoque ambiental* en los procesos y la institucionalidad educativa, en sus diferentes etapas, niveles, modalidades y formas; (ii) desarrollar una *cultura ambiental* apropiada en el quehacer público y privado nacional; (iii) Asegurar la *interculturalidad y la inclusión* social en los procesos y recursos de la educación, comunicación e interpretación ambiental; (iv) formar una *ciudadanía ambiental* informada y plenamente comprometida en el ejercicio de sus deberes y derechos ambientales y en su participación en el desarrollo sostenible; (v) asegurar la *accesibilidad pública de la información ambiental*, así como la investigación en educación y cultura ambiental.

Las políticas se encuentran divididas en siete bloques: (i) Educación Básica y Técnico-productiva; (ii) Educación Superior Universitaria y No Universitaria; (iii) Educación Comunitaria Ambiental; (iv) Interculturalidad e Inclusión; (v) Recursos Educativos y Comunicación Ambiental; (vi) Participación y Ciudadanía Ambiental y, (vii) Innovación y Reconocimiento del Desempeño Ambiental.

2. Normas e instrumentos de planificación nacionales relacionados a la educación ambiental

Los lineamientos de educación ambiental tienen un sustento normativo más amplio, que resumimos a continuación.

Principales leyes, políticas y planes estratégicos que impulsan la educación ambiental

Leyes y políticas de mediano y largo plazo	Contenido referido a la educación ambiental
Constitución Política del Perú (1993).	Art. 2: Toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Art. 67: El Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.
Ley de Participación Ciudadana (1994).	Promueve en general la participación ciudadana en la gestión ambiental como parte del ejercicio de la ciudadanía.
Ley General de Salud – Ley Nº 26842 (1997).	Título XVI: El Estado promueve la educación en salud en todos los niveles y modalidades. Art 103: La protección del ambiente es responsabilidad del Estado y de las personas naturales y jurídicas, quienes tienen la obligación de mantenerlo dentro de los estándares establecidos por la autoridad de salud competente, para preservar la salud de las personas.
Acuerdo Nacional (2002).	Décimo Segunda Política: La educación peruana pondrá énfasis en valores éticos, sociales y culturales, en el desarrollo de una conciencia ecológica y en la incorporación de las personas con discapacidad.

Leyes y políticas de mediano y largo plazo	Contenido referido a la educación ambiental
	Décimo Quinta Política: Se capacitará y educará a la población en temas de nutrición, higiene, vigilancia nutricional y derechos ciudadanos para lograr una alimentación adecuada; se incorporará contenidos de educación nutricional en los programas educativos; y se recuperará y valorará los saberes y hábitos nutricionales originales. Décimo Novena Política: Se fortalecerá la educación y la investigación ambiental. Trigésimo Segunda Política: Se desarrollará en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional programas y proyectos de educación preventiva frente a los riesgos dentro del marco de un enfoque de sostenibilidad ambiental.
Ley General de Educación - Ley Nº 28044 (2003) y su reglamento (2012).	Art. 8: Es un principio la conciencia ambiental que motiva el respeto, cuidado y conservación del entorno natural como garantía para el desenvolvimiento de la vida. Art. 9: El fin de la educación peruana es contribuir al desarrollo sostenible.
Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental - Ley Nº 28245 (2004).	Art. 36: Define los objetivos de la Política Nacional de Educación Ambiental. Se determina como corresponsables de elaborar las políticas de Educación Ambiental al Ministerio de Educación y al Ministerio del Ambiente.
2005: Ley General del Ambiente – Ley Nº 28611.	Art. 11, inciso «e»: Uno de los lineamientos ambientales básicos de las políticas públicas es la promoción efectiva de la educación ambiental y de una ciudadanía ambiental responsable, en todos los niveles, ámbitos educativos y zonas del territorio nacional. Art. 82, 100, 109 y 112: Hacen referencia al consumo responsable, conservación de los ecosistemas, las Áreas Naturales Protegidas y los paisajes. Art. 127: Define la Educación Ambiental y establece los lineamientos orientadores para la elaboración de la Política Nacional de Educación Ambiental, recalcando que el cumplimiento de la misma es obligatorio para los procesos de educación y comunicación.
Proyecto Educativo Nacional al 2021 (2007).	Objetivo estratégico 1: La primera infancia es prioridad nacional. Política 1.3.Promover entornos comunitarios saludables, amables y estimulantes para niños y niñas. Objetivo estratégico 2: estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad. Política 5.1. Establecer un marco curricular nacional orientado a objetivos nacionales compartidos, unificadores y cuyos ejes incluyan la interculturalidad y la formación de ciudadanos, la formación en ciencia,tecnología e innovación, así como en medio ambiente. Objetivo Estratégico 5: Educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional. Política 23. Articulación de la educación superior con la realidad económica y cultural.

Leyes y políticas de mediano y largo plazo	Contenido referido a la educación ambiental
	Objetivo estratégico 6: Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad. Política 27.5. Realizar acciones permanentes de educación ambiental en las comunidades.
Política Nacional del Ambiente (2009).	Eje de Política 3.2: Establece los lineamientos de educación, cultura y ciudadanía ambiental: a) Fomentar una cultura y modos de vida compatibles con los principios de la sostenibilidad, los valores humanistas y andino-amazónicos. b) Incluir en el sistema educativo nacional el desarrollo de competencias en investigación e innovación, emprendimientos, participación, ecoeficiencia y buenas prácticas ciudadanas para valorar y gestionar sostenible y responsablemente el patrimonio natural. c) Fomentar la responsabilidad socio-ambiental y la ecoeficiencia por parte de personas, familias, empresas e instituciones, así como la participación ciudadana en las decisiones públicas sobre protección ambiental.
Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres – Ley Nº 29664 (2011).	Art. 5, inciso 5,3, letra «c»: El sistema educativo nacional debe establecer los instrumentos y mecanismos para la generación de una cultura de prevención en las entidades públicas y privadas y en la ciudadanía en general como un pilar para el desarrollo sostenible y la interiorización de la gestión de riesgo de desastres.
Plan Nacional de Acción Ambiental 2011-2021 (2011).	Acción Estratégica 7.2, 7.6 y 7.7: Aplicación del enfoque ambiental en instituciones educativas y participación ciudadana en la gestión ambiental.
Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 (2011).	Objetivo nacional: Conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad con un enfoque integrado y ecosistémico, y un ambiente que permita una buena calidad de vida para las personas y la existencia de ecosistemas saludables, viales y funcionales en el largo plazo.
Ley de Consulta Previa (2011).	Establece como vinculante la consulta previa a pueblos indígenas respecto a todas aquellas iniciativas legales o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo.
Ejes estratégicos de la Gestión Ambiental (2012).	Eje Estratégico A-5: Fortalecer la ciudadanía, comunicación y educación ambiental.
Política Nacional de Educación Ambiental – DS 017-2012-ED (2012).	Define los lineamientos de política para gestionar la educación ambiental en el sistema educativo formal y no formal del Perú.
Agenda Nacional de Acción Ambiental 2013-2014 (2013).	Objetivo 16: Los sectores, gobiernos regionales y municipalidades implementan la Política Nacional de Educación Ambiental, con la participación del sector privado y la sociedad civil.

Asimismo, en la Ley de Creación del MINAM, en las Leyes Orgánicas de Municipalidades y Gobiernos Regionales se incide en la necesidad de impulsar la educación ambiental para el desarrollo sostenible.

Principales normas técnicas para la operacionalización de las leyes y políticas de mediano y largo plazo

- Ley N° 28551, que establece «La obligación de elaborar y presentar planes de contingencia».
- D.S. N° 098-2007-PCM que aprueba el Plan Nacional de Operaciones de Emergencia. INDECI.
- R.M. N° 0440 -2008-ED que aprueba el Diseño Curricular Nacional para la Educación Básica Regular.
- R.M. N° 622-2011-ED que aprueba directiva para el desarrollo del año escolar 2012 en las instituciones educativas de educación básica y técnico productiva.
- D.S. N° 009-2009-MINAM, medidas de ecoeficiencia para el sector público.
- D.S. N° 033-2005-PCM, Reglamento de la Ley del Código de Ética de la Función Pública.
- R.M. N° 04 25-2007-ED que aprueba las normas para la implementación de simulacros en el sistema educativo en el marco de la Educación en Gestión de Riesgos.
- R.M. N° 0155-2008-ED que aprueba la Guía para el diseño, administración, funcionamiento, conducción y adjudicación de quioscos en instituciones públicas.
- R.V.M. N° 006-2012-ED «Normas para la planificación, implementación, supervisión y evaluación de la aplicación del enfoque ambiental en la educación básica y técnico – productiva.

III. ESTRATEGIA PARA IMPLEMENTAR LA EDUCACIÓN AMBIENTAL

El Perú experimenta actualmente cambios en su institucionalidad y se hace necesario que la evolución de la educación ambiental responda a este proceso, aprovechando el mismo para fortalecer la institucionalidad y al mismo tiempo superando los retos que surgen en relación a la definición y distribución de competencias. Los principales cambios que enmarcan la educación ambiental en el Perú de hoy son la creación del Ministerio del Ambiente (Decreto Legislativo N° 1013), el proceso de descentralización (Ley de Bases de la Descentralización - Ley 27783), el renovado enfoque de planificación basado en presupuesto por resultados y el fortalecimiento de la participación ciudadana y consulta previa a pueblos indígenas[5].

5 También es necesario tomar en cuenta el proyecto de nueva Ley Universitaria, a ser debatida en las siguientes semanas.

Propuesta de estrategia de la red Muqui para la educación ambiental

En ese contexto, el objetivo que la Política Nacional de Educación Ambiental y demás normas contribuyan y se articulen efectivamente con las «Nueve políticas para una nueva minería en el Perú», plantea una serie de oportunidades y retos. Se trata de un proceso y en este sentido planteamos una estrategia que comprende cinco fases o momentos:

1. *Fase 1: Diagnóstico de la educación ciudadanía y ambiental en el contexto de la problemática minera en el Perú actual.*
2. *Fase 2: Definición de poderes y funciones.*
3. *Fase 3: Planificación coordinada y asignación suficiente de presupuesto entre sectores y niveles de gobierno.*
4. *Fase 4: Seguimiento, evaluación y reconocimiento de los logros.*
5. *Fase 5: Sistematización y difusión de lecciones y futuras mejoras.*

1. Fase 1: Diagnóstico de la educación ciudadana y ambiental en el contexto de la problemática minera en el Perú actual

Para responder a los retos de la agenda de educación ambiental relacionados a su contextualización y enfoque, se hace necesario partir de un diagnóstico socio-ambiental de la tarea educativa. Esta fase consiste en un análisis tanto de la problemática y retos que plantea la situación ambiental a la educación en las distintas regiones y localidades, así como de la calidad de la gestión pública en cuanto a educación y ciudadanía ambiental en cada caso. Asimismo, es preciso conocer el grado de conciencia y cultura ambiental que existe actualmente en los diversos ámbitos educativos donde se aplicará la Política Nacional de Educación Ambiental (ciudadanos, instituciones educativas, organizaciones de la sociedad civil, empresas, entidades del gobierno, medios de comunicación, etc.), todo ello en el marco de los problemas ambientales y socio-ambientales con las actividades extractivas.

En el Perú de hoy existen problemas de fondo que enfrenta el país en relación a la actividad extractiva y minera en particular, que desafían, interrogan y afectan la tarea educativa. Muchas de las empresas que mueven las actividades extractivas en el país desde varias décadas atrás, se desarrollan generando impactos ambientales y socio-educativos, negativos y significativos. Es ante esta situación que existe la necesidad de avanzar en el campo de la educación ambiental, contextualizándola en el marco de los problemas ambientales y socio-ambientales que enfrentamos, así como fortaleciendo las políticas públicas y asegurando su efectiva puesta en práctica.

Se planteó muchas veces tanto desde el sector público como del privado, que la educación ambiental es de gran relevancia para enfrentar los actuales problemas ambientales, incluyendo los relacionados a la minería. Sin embargo, se requiere establecer un marco sólido para la gestión de la educación ambiental específicamente enfocada en el contexto de las actividades extractivas. Esto involucra también la discusión sobre enfoques pedagógicos de aprendizaje que hagan posible una educación ambiental interactiva, reflexiva y generadora de juicio crítico y capacidad de propuesta en los estudiantes.

2. Fase 2: Definición de poderes y funciones

Para responder a los retos de institucionalidad planteados en la agenda de educación ambiental, es preciso establecer responsabilidades en un marco de descentralización e intersectorialidad.

2.1. Rectoría de la educación ambiental

La rectoría de la educación ambiental está claramente definida por el DS 017-2012-ED, el que establece que el MED y el MINAM, en el marco de sus funciones y competencias, tienen la responsabilidad de implementar de modo coordinado, descentralizado y multisectorial la Política Nacional de Educación Ambiental, a través de sus órganos especializados. Para ello ambos ministerios deben desarrollar estrategias, planes, programas y proyectos, incluyendo la vigilancia y reporte de su cumplimiento.

No obstante que las competencias de los órganos rectores están claramente definidas, lo que aún resulta un reto es la coordinación entre ambos ministerios y la orientación de sus objetivos y funciones institucionales a la problemática ambiental minera, de modo particular. En ese sentido, el MED y el MINAM como órganos rectores, deben establecer la manera de contextualizar sus competencias tomando en cuenta las nueve políticas propuestas por Muqui para una nueva minería en el Perú:

Sectores Rectores	Competencias de los sectores rectores en materia de educación ambiental en Perú
Ministerio de Educación	Gestionar la educación ambiental en el sistema educativo formal y no formal: • Sensibilizar, capacitar y supervisar a la comunidad educativa para la correcta aplicación del enfoque ambiental aplicado a la problemática ambiental minera. • Impulsar la elaboración y producción de materiales de educación ambiental específicos sobre la problemática ambiental minera. • Fomentar la ciudadanía ambiental, promoviendo la puesta en práctica de los aprendizajes y valores adquiridos en aquellas instituciones educativas localizadas en zonas mineras. • Transversalizar el tema de la problemática ambiental minera en todos los niveles y modalidades del sistema educativo. • Promover la conformación de los comités ambientales escolares, priorizando esfuerzos en aquellas zonas cercanas a actividades extractivas y mineras. • Impulsar la diversificación y contextualización curricular en aquellas regiones y distritos especialmente afectados por las actividades extractivas y mineras, para que respondan a la problemática local. • Fomentar la inclusión de la problemática ambiental minera en el planeamiento escolar, articuladamente con el planeamiento del desarrollo nacional, regional y local. • Reconocer de manera especial los avances y logros educativos de las instituciones educativas localizadas en zonas afectadas por las actividades extractivas y mineras.

Sectores Rectores	Competencias de los sectores rectores en materia de educación ambiental en Perú
Ministerio del Ambiente	• Promover una cultura ambiental en el gobierno y ciudadanía en general. • Promover la participación ciudadana y la consulta previa a pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones sobre la problemática ambiental minera y el desarrollo sostenible regional y local. • Aplicar una estrategia sostenida de concienciación ambiental dirigida de manera particular a los siguientes actores: Ministerio de Energía y Minas, organismos gubernamentales fiscalizadores, gobiernos regionales y distritales de zonas mineras, empresas dedicadas a las actividades extractivas, empresas consultoras dedicadas a temas ambientales mineros, y población local de aquellas zonas donde se llevan a cabo actividades extractivas. • Promover en los medios de comunicación nacionales y locales un flujo continuo de información verídica y objetiva relacionada a la problemática ambiental minera. • Estimular el liderazgo, investigación, innovación y emprendimientos especialmente dirigidos a analizar, explicar y solucionar la problemática social y ambiental de las industrias extractivas.

Adaptado de «Orientaciones para implementar la Política Nacional de Educación Ambiental» (MINAM, 2013), basado en la Ley General de Educación, Misión, Visión, ROF y MOF del MED y la Ley de Creación, Misión, Visión, ROF y MOF del MINAM.

2.2. Intersectorialidad. Competencias de los diversos sectores en educación ambiental

La gestión de la educación ambiental resulta particularmente desafiante, teniendo en cuenta que la gestión de las actividades extractivas se encuentran bajo la rectoría del Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Al mismo tiempo, la gestión de la salud se encuentra bajo responsabilidad del Ministerio de Salud, y la defensa de los derechos de los ciudadanos bajo diversos ministerios, como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Inclusión Social y el Ministerio de Cultura.

Las funciones que los diversos sectores tienen en relación a la educación ambiental no son puestas de relieve en comparación con sus otras funciones. Por lo mismo, no existe aún suficiente claridad sobre cómo poner en práctica las competencias que se derivan de dichas funciones. Menos aún se sabe cómo llevarlas a cabo coordinadamente con los demás sectores. Por ello, esta fase implica que los diversos sectores armonicen y alineen sus respectivas competencias en materia de educación ambiental, en base a lo establecido por la rectoría: el MINAM y el MED.

En ese sentido, es necesario no solamente que los dos órganos rectores de la educación ambiental establezcan acciones conjuntas sino que se generen puentes entre el MED y el MINAM y los demás sectores relacionados con la problemática minera ambiental, convirtiéndolos tanto en educadores como educandos. Esto es especialmente importante en el caso específico de aquellas entidades encargadas de planificar y asignar presupuesto, entre las cuales hay duplicidad de funciones. Ello se observa en las competencias similares del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) –entidad encargada de

formular, controlar y actualizar los planes estratégicos en los diferentes niveles de gobierno del Estado)– y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Asimismo, se requiere construir una visión conjunta de país y superar así las divergencias entre sectores, pues de ello dependerá el enfoque usado en las acciones de educación y comunicación ambiental. A continuación se presentan aquellas competencias de cada uno de los sectores que están relacionadas a la educación y ciudadanía ambiental (de acuerdo a sus objetivos estratégicos y reglamentos institucionales formales).

Sectores	Competencias de los sectores que no ejercen la rectoría en materia de educación ambiental en Perú
Presidencia y Planificación	• Crear políticas, planes y programas estratégicos, y proyectos de inversión, en el ámbito de sus competencias. • Lucha contra las drogas y promoción de actividades económicas alternativas. • Promoción de la investigación e innovación científica dirigida al desarrollo sostenible. • Protección de la propiedad intelectual y puesta en valor de los saberes ancestrales que contribuyen al desarrollo sostenible. • Supervisión de los recursos naturales y de fauna silvestre y control, monitoreo y sanción de delitos en su manejo. • Generación y organización de información estadística e informática de calidad. • Adecuada estimación, prevención, reducción y respuesta de la sociedad civil e instituciones a las situaciones de desastres por fenómenos naturales o antrópicos.
Defensoría del Pueblo	• Defender los derechos fundamentales, incluyendo los derechos de los ciudadanos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, así como los derechos de las poblaciones vulnerables y de los pueblos indígenas. • Supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, así como la eficiente prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional.
Salud	• La creación de una cultura de salud sustentada en la familia como unidad básica de salud y la adquisición de capacidades y desarrollo de actitudes en las personas, para su desarrollo físico, mental y social y para la construcción de entornos saludables por la persona, la familia y la comunidad. • La prevención de riesgos y daños, la protección y recuperación de la salud y la rehabilitación y/o mejoramiento de las capacidades de las personas en condiciones de equidad y plena accesibilidad. • El desarrollo de capacidades suficientes para proteger, recuperar y mantener la salud de las personas y poblaciones, que sean afectadas por situaciones de emergencia, desastres y/o epidemias.
Cultura	• Generar mecanismos para difundir una práctica intercultural integrando a la sociedad peruana y sustentada en una cultura de paz y solidaridad. • Promover la construcción de políticas para el mutuo conocimiento, reconocimiento y valoración de las diversas culturas que existen en nuestro país a fin de construir una ciudadanía intercultural.

Sectores	Competencias de los sectores que no ejercen la rectoría en materia de educación ambiental en Perú
	• Implementar la consulta previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos. • Promover y defender el patrimonio cultural inmaterial, que incluye los valores y saberes ancestrales compatibles con el desarrollo sostenible.
Mujer y Poblaciones Vulnerables	• Orientar, aprobar, apoyar y supervisar actividades de información, comunicación, capacitación y asistencia técnica a nivel nacional para la adecuada implementación de las políticas nacionales y sectoriales. • Promover y apoyar la participación y concertación de la población en la ejecución y vigilancia de los programas y proyectos en el ámbito de su competencia. • Producir información estadística oficial desagregada por sexo, área geográfica, etnia, discapacidad y edad, entre otras variables, para hacer visible los problemas de desigualdad de género, generacional y discriminación. • Asegurar que la aplicación, seguimiento, supervisión y evaluación de las políticas nacionales y sectoriales se den bajo un enfoque de género. • Generar y acopiar información sobre temas vinculados a la mujer y poblaciones vulnerables, en coordinación con los demás sectores y gobiernos regionales y locales. • Administrar los sistemas de información.
Desarrollo e Inclusión Social	• Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar, monitorear y evaluar las políticas, planes, programas y normativas nacionales y sectoriales, para asegurar que éstas ayuden a reducir las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales.
Trabajo y Promoción del Empleo	• Formar, capacitar y otorgar certificaciones a los ciudadanos para su mejor desempeño profesional y laboral. • Difundir información y formar capacidades para el adecuado cumplimiento de las normas de salud y seguridad ocupacional.
Economía y Finanzas	• La asignación multianual de recursos públicos. • La difusión de información sobre la economía nacional.
Comercio Exterior y Turismo	• Promover e incentivar la difusión de información, capacitación técnica y profesional en el ámbito del turismo y artesanía. • Promover la constitución de Centros de Innovación Tecnológica - CITE artesanales y de actividades conexas. • Promover la imagen del Perú para impulsar el comercio exterior y el turismo.
Energía y Minas	• Promover en el sector el desarrollo sostenible a favor de la conservación del ambiente y de las poblaciones en las zonas de influencia de los proyectos. • Promover el diálogo, concertación y relaciones armoniosas entre las empresas minero-energéticas, los gobiernos regionales y locales, la sociedad civil y otras entidades públicas y privadas.

Sectores	Competencias de los sectores que no ejercen la rectoría en materia de educación ambiental en Perú
	• Promover la realización de estudios e investigaciones ambientales y sociales. • Evaluar y calificar los estudios ambientales del sector, así como a las entidades encargadas de los mismos. • Realizar talleres y audiencias públicas relacionadas con los estudios ambientales del sector. • Promover programas de protección ambiental y de desarrollo sostenible en el sector público y privado. • Informar y capacitar acerca de la normatividad ambiental relacionada al sector. • Participar en el procesamiento y análisis de la información sobre las acciones de conservación y protección ambiental en las actividades minero-energéticas.
Agricultura	• Promover en la sociedad peruana el desarrollo de la agricultura, como una actividad económica basada en recursos naturales no renovables y que sostiene a un porcentaje importante de la población peruana, especialmente a la población rural y en situación de pobreza. • Administrar, controlar, manejar y promover el uso sostenible y conservación de los recursos hídricos por parte de los productores agropecuarios. • Proponer políticas para administrar, controlar, manejar y promover el uso sostenible y conservación de los recursos forestales (maderables y no maderables) y fauna silvestre por parte de la sociedad civil. • Promover e informar a la población acerca de los lineamientos para el otorgamiento de concesiones forestales. • Ejecutar el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en coordinación con el MINAM. • De promover la agrobiodiversidad, por parte de los productores agropecuarios en las diversas cuencas del país. • Generar y publicar información estadística sobre el sector agrario. • Controlar y generar capacidades en los productores agropecuarios para que sus prácticas agrícolas vayan en línea con los estándares de sanidad animal y vegetal e inocuidad orgánica.
Producción	• Promover el cuidado ambiental y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en el marco de las pequeñas y medianas empresas y de las actividades industriales y pesqueras. • Fomentar e incorporar la investigación, innovación y transferencia tecnológica, con la participación activa del sector privado, universidades y centros de investigación. • Evaluar y calificar los estudios ambientales del sector pesquero e industrial, así como a las entidades encargadas de los mismos. • Promover la participación ciudadana en la supervisión, monitoreo y control de la calidad ambiental y del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en el ámbito de los subsectores pesquería e industria. • Informar y generar canales de comunicación con la ciudadanía y el sector privado. • Promover la educación ambiental en el ámbito de colegios, gremios, comunidades y población urbana y rural para lograr la participación de la comunidad.

Sectores	Competencias de los sectores que no ejercen la rectoría en materia de educación ambiental en Perú
Transportes y Comunicaciones	• Promover el mantenimiento de una base de datos de asuntos socio-ambientales. • Evaluar, proponer la aprobación y fiscalizar, y supervisar el cumplimiento de los estudios de impacto social y ambiental y otros instrumentos de gestión socio-ambiental de los proyectos de infraestructura de transportes. • Formular guías técnicas. • Fiscalizar que la prestación de servicios de transporte terrestre de personas y de mercancías de ámbito nacional e internacional y sus servicios complementarios, se realicen de acuerdo a las normas, regulación y autorizaciones vigentes. • Desarrollar las actividades orientadas a promover la educación y seguridad vial, de competencia del ministerio. • Producir estadísticas relacionadas con el transporte y tránsito terrestre de personas y mercaderías en su ámbito de competencia. • Autorizar y fiscalizar la prestación de servicios de transporte acuático comercial y/o turístico. • Velar por el cumplimiento de las normas y obligaciones sobre contaminación ambiental en la explotación de la infraestructura portuaria. • Regular, normar, supervisar y fiscalizar el comportamiento de los mercados en los que actúan las empresas concesionarias o empresas públicas con titularidad legal para realizar actividades de explotación de infraestructura de transporte de uso público.
Vivienda, Construcción y Saneamiento	• Evaluar, aprobar y fiscalizar, y supervisar el cumplimiento de los estudios de impacto social y ambiental, y otros instrumentos de gestión socio-ambiental de los proyectos. • Promover el cumplimiento de las normas ambientales y la conservación del ambiente mediante acciones de capacitación, información y promoción de la investigación. • Promover la asistencia técnica, capacitación, investigación y educación sanitaria en las zonas urbanas y rurales.
Interior	• Prevenir el delito. • Garantizar, mantener y restablecer el orden interno y el orden público. • Prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad. • Garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado. • Prevenir, investigar y combatir la delincuencia. • Vigilar y controlar las fronteras.
Defensa	• Participar en la implementación y ejecución de la política del Estado en materia de desarrollo nacional, defensa civil, asuntos antárticos, asuntos amazónicos y de protección del medio ambiente. • Fomentar y difundir el respeto a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.
Justicia	• Promocionar los mecanismos alternativos de solución de conflictos. • Dar asistencia legal gratuita, principalmente a personas de escasos recursos económicos. • Asegurar la defensa pública. • Difundir y sistematizar la legislación nacional.

Adaptado de «Orientaciones para implementar la Política Nacional de Educación Ambiental» (MINAM, 2013).

2.3. Descentralización. Transferencia de competencias a los gobiernos sub-nacionales

El proceso de descentralización implicó la transferencia de poderes desde el gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales. El inciso «e» del artículo 53° de la Ley Nº 27867, *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales,* establece que éstos deben promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles. El numeral 3.3 del artículo 73º de la Ley Nº 27972, *Ley Orgánica de Municipalidades,* establece que es responsabilidad de las municipalidades promover la educación e investigación ambiental en su localidad y la participación ciudadana en todos sus niveles.

El sector educación es uno de los sectores donde el proceso de descentralización se ha realizado de manera más efectiva y rápida. De acuerdo a la *Ley de Bases de la Descentralización,* el Ministerio de Educación (MED) se mantiene como el ente rector en el sistema educativo formal y por lo tanto define las leyes, políticas y lineamientos nacionales, mientras que las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) son las encargadas de operacionalizar lo estipulado, a través de sus Proyectos Educativos Regionales y Locales, sus Diseños Curriculares Regionales, entre otros. Igualmente en el sector ambiente, más de la mitad de gobiernos regionales han sido declarados como impulsores de más del 50% de las funciones del sector.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con el sector minería, en donde el proceso de descentralización no ha determinado la transferencia de todas las competencias del Ministerio de Energía y Minas, sino solamente de algunas de ellas. La minería formal de gran escala sigue estando bajo la responsabilidad del gobierno nacional, mientras que los gobiernos regionales solamente se encargan de la pequeña minería y la minería artesanal. En ese sentido, en esta fase el principal reto consiste en (i) terminar de transferir las competencias en el sector ambiente; (ii) debatir la posibilidad de transferir otras funciones –adicionales a las ya determinadas por el actual proceso de descentralización– en el sector minería.

En el gráfico de la página siguiente se puede observar de manera general la división de funciones entre los diversos sectores y niveles de gobierno.

3. Fase 3: Planificación coordinada y asignación suficiente de presupuesto entre sectores y niveles de gobierno

Los pasos significativos en cuanto a la transferencia de competencias, no pueden hacerse efectivos hasta la fecha, debido a que no se ha producido ningún avance en cuanto a la transferencia de recursos económicos a los gobiernos subnacionales, lo cual mella los recursos humanos de los mismos. Además, el presupuesto disponible en los distintos niveles de gobierno necesita ser planificado adecuadamente, bajo un enfoque que no pierda de vista el impacto que se desea lograr.

Esta fase consiste entonces en 3 puntos: (i) garantizar presupuesto a los gobiernos subnacionales, tanto en forma de presupuesto ordinario como de aquellos fondos provenientes de programas presupuestales y proyectos de inversión; (ii) planificar estratégicamente la ejecución del presupuesto asignado; (iii) fortalecer las capacidades de los funcionarios públicos, especialmente en los gobiernos municipales. Para alcanzarlos hay que impulsar acciones/prácticas/reglas inter-


Sectores de gobierno
Educación
Ambiente
Rectoría: Gestionar la educación ambiental en el sistema educativo formal y no formal.
Rectoría: Promover una cultura ambiental en el gobierno y sociedad civil.
Sectores y entidades relacionados a la defensa de derechos ciudadanos
• Defensoría del Pueblo
• Salud
• Cultura
• Mujer y Poblaciones Vulnerables
Defensa, promoción y difusión de los derechos humanos y otros potencialmente vulnerados por la actividad minera, incluyendo el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado.
Sectores productivos y de obras de infraestructura
• Comercio Exterior y Turismo
• Energía y Minas
• Agricultura
• Producción
Adecuada promoción, evaluación y ejecución de las actividades productivas, especialmente de las relacionadas a la minería.
Economía y Finanzas (MEF, gobiernos regionales y locales)
Asignación y difusión de recursos financieros para las acciones de las diversas entidades.
Presidencia y Planificación (PCM, CEPLAN, presidencia de gobiernos sub-nacionales, etc.)
Planificar y priorizar estratégicamente las acciones de las diversas entidades, y promover el desarrollo económico, social y ambiental.
• Interior
• Defensa
Prevenir y manejar los delitos y conflictos y promover la defensa de los derechos humanos.
Poder Judicial (Tribunal Supremo, Juzgados sub-nacionales, etc)
Decidir sobre denuncias y sanciones relacionadas con los delitos ambientales y vulneración de derechos.
Poder Legislativo (Congreso, gobiernos sub-nacionales, etc)
Establecer el marco normativo necesario.
Niveles de gobierno
Gobierno Nacional: Determinar directrices nacionales para la educación ambiental.
Gobierno Regional: Determinar e implementar directrices regionales, adaptando las nacionales al contexto regional.
Gobierno Local: Implementar las directrices nacionales y regionales, de acuerdo al contexto local.

nas ambientales institucionales (planes estratégicos y planes operativos internos de las entidades estatales); políticas y agendas ambientales regionales y locales; programas de presupuesto por resultados y proyectos de inversión pública (PIP).

Respecto a las políticas y agendas ambientales regionales y locales, los gobiernos regionales elaboran sus Políticas Ambientales Regionales y sus Agendas Ambientales Regionales. Más aún, los gobiernos regionales y locales elaboran sus propios Planes de Desarrollo Regional y Local, respectivamente. Todos estos instrumentos de gestión descentralizada contienen o deberían contener principios, estrategias y acciones sobre educación ambiental. Las políticas regionales de ambiente y las agendas regionales ambientales de Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Moquegua, Piura y Puno ya tienen encaminadas la incorporación de líneas de educación ambiental sustentadas en los propósitos y objetivos de la Política Nacional de Educación Ambiental.

En relación a los Programas de Presupuesto por Resultados, se observa un viraje hacia la planificación estratégica basada en presupuesto y resultados. En ese sentido, en cuanto a la compatibilización de las políticas e instrumentos de planificación estratégica entre los diversos sectores y niveles de gobierno, así como la aplicación del enfoque por resultados para el direccionamiento de presupuesto con fines de educación y comunicación ambiental, podemos decir que en ambos casos se han iniciado importantes avances. Por ejemplo, en el sector educación, se viene implementando el PPR «Escuela segura» como parte del Programa Presupuestal de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres (PREVAED); en el sector ambiente, se han incorporado líneas de educación ambiental en los PPR sobre aire, residuos sólidos y recursos naturales.

A pesar que la Ley Nº 29158 *(Ley Orgánica del Poder Ejecutivo)* establece que tanto el sistema administrativo de presupuesto público como el de planeamiento estratégico son independientes y especializados (debido a su alcance a nivel nacional, su transversalidad entre niveles de gobierno y su rectoría); sin embargo, la Ley Nº 28927, *Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007,* incorporó la implementación del presupuesto por resultados (PPR) como elemento de planificación. Asimismo, el «Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021» indica que la planificación y el presupuesto están correlacionados.

4. Fase 4: Seguimiento, evaluación y reconocimiento de logros

Para poder hacer un *seguimiento* se requiere revisar y actualizar los indicadores de desempeño e indicadores de logros que ya existen en el marco del Plan nacional de Educación Ambiental 2013-2021 (PLANEA) y que son actualmente manejados por el MED y el MINAM, y crear nuevos indicadores relacionados a la ciudadanía ambiental, en el contexto de la actual problemática ambiental minera del país; ello se debe hacer de acuerdo con el sistema de Presupuesto por Resultados (PPR) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), considerando los estándares de cumplimiento establecidos en el capítulo V de la Política Nacional de Educación Ambiental y los indicadores y metas establecidas en el Plan Nacional de Educación Ambiental, así como los planes estratégicos subnacionales.

Además, es necesario generar una base de información que se alimente de manera continua y sistemática, para poder hacer el seguimiento de los indicadores de desempeño y de logros, previamente definidos. Esta base debe contener información para cada uno de los grupos de la socie-

dad: instituciones educativas (escuelas, colegios, CETPRO, institutos pedagógicos y tecnológicos, escuelas superiores, institutos armados, universidades etc.), sector público (ministerios, gobiernos regionales, municipios, etc.), y sector privado y sociedad civil (empresas, ONGs, partidos políticos, iglesias, gremios, sindicatos, hogares, medios de comunicación, espectáculos masivos, cines, teatros, centros comerciales, plazas, parques, etc.).

La *evaluación* de los logros alcanzados tiene como fin saber si las acciones realizadas están efectivamente conllevando a la generación de ciudadanos ambientales. La evaluación requiere definir los intervalos de tiempo en los cuales se medirá el progreso alcanzado. Dado que los efectos de la educación ambiental son visibles solamente a mediano y largo plazo, los intervalos deben ser lo suficientemente largos para que pueda revelar dando los resultados esperados en cuanto a la formación de ciudadanos ambientales.

El *reconocimiento* de los logros se da a dos niveles: (i) a los ciudadanos e instituciones diversas por su buen desempeño como ciudadanos ambientales; (ii) a las entidades que impulsan la educación ambiental por su buen desempeño como formadoras de ciudadanos ambientales. Pueden aplicarse diversas modalidades de reconocimiento, tales como premios, certificados, cursos, fondos para ser invertidos en proyectos de educación ambiental, intercambios de experiencias, etc.

Al respecto ya existen ciertos avances. El MED a través de las instancias descentralizadas, monitorea, evalúa y otorga un reconocimiento anual a las escuelas con logros ambientales destacados. Asimismo, el MINAM tiene establecidos los siguientes reconocimientos: Premio Nacional de Ciudadanía Ambiental (dirigido a organizaciones de la sociedad civil), Premio a la Ecoeficiencia Empresarial (otorgado a empresas), Premio CVerde (otorgado a ciudadanos individuales) y el Premio Bandera Verde (conferido de manera conjunta por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud a instituciones de educación básica). Existen avances en evaluación y reconocimiento de logros para la educación formal y para las instituciones diversas, pero hay menor grado de avance en el reconocimiento de iniciativas de ciudadanos individuales en pro de la educación ambiental. Por lo tanto es preciso encontrar maneras alternativas para seguir, evaluar y reconocer los logros ambientales del ciudadano común, dada la diversidad de grupos humanos que existe en nuestro país y por la misma naturaleza de aquella educación y ciudadanía ambiental que se da de manera espontánea.

5. Fase 5: Sistematización y difusión de lecciones y mejoras futuras

El avance en la educación ambiental requiere irse consolidando en base a logros culturales progresivos. EL MED y el MINAM, en conjunto con las instancias decentralizadas, deben sistematizar las lecciones aprendidas y difundirlas a la sociedad en general, para que luego tanto las instituciones gubernamentales como las no gubernamentales puedan visualizar posibles futuras mejoras e innovaciones en materia de educación ambiental. Ello implica:

- Proyectos de investigación e innovación en enfoques, herramientas y mecanismos de cultura, educación y ciudadanía ambiental por parte de las personas y entidades de generación de conocimientos a nivel local, regional y nacional.

- Debates y foros permanentes para refrescar y actualizar los objetivos y enfoques de la educación ambiental.
- Actividades culturales y formativas que motiven a las diversas instituciones a cumplir adecuadamente con los roles que posean en materia de cultura, educación y ciudadanía ambiental.

IV. MEDIDAS DE CORTO Y MEDIANO PLAZO EN EDUCACIÓN AMBIENTAL

1. Diagnóstico con enfoque territorial del contexto socio ambiental. Dado que se trata de una política relativamente reciente, la educación ambiental debe comenzar por contextualizar su acción a partir de un diagnóstico de los retos, recursos y posibilidades que tiene a nivel nacional, regional y local. Este diagnóstico debe comprender las condiciones ambientales en que estudian los niños y adolescentes, los recursos ambientales de la región y comunidad en una visión territorial de cada cuenca, la institucionalidad que existe para concertar acciones en pro de la educación ambiental, los temas y dilemas ambientales presentes en cada región y que deben formar parte de los contenidos y procesos educativos.
2. Elaborar un Plan Estratégico de Educación Ambiental entre el MINEDU y el MINAM. A partir del diagnóstico anterior, los órganos rectores de la educación ambiental deberán elaborar un plan estratégico que contenga objetivos, metas, indicadores y responsabilidades. De este modo se podrá avanzar en la educación ambiental con un enfoque de acción progresiva y con mecanismos de rendición de cuentas. En este marco será necesario establecer instancias y espacios de coordinación permanente entre los dos órganos rectores: MINEDU y MINAM.
3. Formación de funcionarios en los enfoques y lineamientos de educación ambiental. Tanto a nivel nacional como descentralizado, son los funcionarios de los órganos rectores (MINAM y MINEDU) los que deben conocer a fondo los lineamientos de la política de educación ambiental. A mediano plazo el conjunto de funcionarios de la gestión pública en los distintos sectores y ministerios deberá también ser capacitado y formado, en esta perspectiva y enfoque.
4. Campañas de difusión de una cultura y conciencia ambiental en comunidades educativas y en la ciudadanía. La educación ambiental, al igual que el conjunto de la acción educativa, requiere ser concebida y desarrollada con un enfoque abierto y flexible, que interrelacione los procesos de aprendizaje con la vida en las comunidades y localidades. Esto supone establecer puentes fluidos entre escuela y comunidad e involucrar activamente a las comunidades en los procesos de educación ambiental. Para ello, es preciso empezar por campañas de difusión cultural amplia de los lineamientos de política ambiental destinadas a la ciudadanía y a los diversos actores locales y regionales.
5. Asignación de partidas presupuestales para la educación ambiental en el marco de PIB y Programas de Presupuesto por resultados. Para comenzar a implementar las acciones de educación ambiental que se especifiquen en el Plan estratégico, deberá contarse con recursos presupuestales adecuados y suficientes, los mismos que deberán ser asignados en el marco de proyectos de inversión y de proyectos presupuestales por resultados, que permitan asegurar logros y gestión adecuada de los mismos.



Coordinador: Javier Jahncke
Dirección: Av. Julio C. Tello 215 dpt. D, Lince. Lima 14.
Teléfono: 265-0534
Página web: www.muqui.org



Coordinador Ejecutivo: Eduardo Ballón
Dirección: Calle León de la Fuente 110, Magdalena del Mar, Lima 17.
Teléfonos: 613-8313 / 613-8314
Página web:
www.propuestaciudadana.org.pe



Agradecimientos:

Centro Peruano de Estudios Sociales.
Cooperacción.
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.
Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz.
Grupo Propuesta Ciudadana.
Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú.
RedGe.
Red Muqui.
Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Con el apoyo de:



